

ROBERT REINEKE

**Einflüsse der Repräsentationsmodalitäten
der belgischen Verfassung von 1831
auf die Struktur der Paulskirchenverfassung**

1961



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555204_0008

**Einflüsse der Repräsentationsmodalitäten
der belgischen Verfassung von 1831
auf die Struktur der Paulskirchenverfassung**

INAUGURAL-DISSERTATION
zur Erlangung des
akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von
ROBERT REINEKE
aus Plettenberg

1961

9312/
161

Dekan: Professor Dr. Deutsch

1. Berichterstatter: Professor Dr. Scupin

2. Berichterstatter: Professor Dr. Gmür

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Februar 1961

G l i e d e r u n g

	Seite
Kap. I. Einleitung	1
1. Die allgemeine Behauptung belgischen Einflusses auf die Reichsverfassung von 1849 (RV 49).	1
2. Ziel der Arbeit: die Untersuchung des belgischen Einflusses auf dem Teilgebiet der Repräsentation	2
3. Methodische Vorbemerkung.	3
Kap. II. Der Begriff der Repräsentation	5
1. Der Begriff der Repräsentation im 19. Jahrhundert.	5
2. Der heutige Begriff der Repräsentation.	7
3. Der anzuwendende Repräsentationsbegriff.	9
Kap. III. Der belgische Einfluß auf die grundlegenden Verfassungsentscheidungen.	9
1. Übersicht.	9
2. Der belgische Einfluß auf die Entscheidung der Paulskirche zwischen Volkssouveränität und monarchischem Prinzip.	13
3. Der belgische Einfluß auf die Aufnahme der Gewaltenteilung als Strukturprinzip in die Reichsverfassung.	33
4. Der belgische Einfluß auf die Staats- und auf die Regierungsform der Reichsverfassung - die Entscheidung zwischen konstitutioneller und parlamentarischer Monarchie -.	41
Kap. IV. Der belgische Einfluß auf die Struktur der einzelnen Repräsentanten.	58
1. Das Reichsoberhaupt.	58
2. Die Reichsminister.	73
3. Der Reichstag.	82
4. Das Staatenhaus.	93
5. Das Volkshaus.	99

	Seite
Kap. V. Der belgische Einfluß auf das Zusammenspiel der Repräsentanten.	110
1. Die Form des Zusammenspiels.	110
a) Das Zusammenwirken außerhalb der Verfassungsgesetzgebung.	112
b) Das Zusammenspiel bei der Verfassungsgesetzgebung.	115
2. Der Bereich des Zusammenwirkens.	119
a) Die Gesetzgebung.	120
b) Der Abschluß von Verträgen und die Abtretung bzw. Einverleibung von Gebieten.	127
c) Das Finanzrecht.	129
Kap. VI. Schlußbetrachtung.	144

Literaturverzeichnis

1. Quellen der Beratungen der Nationalversammlung
und Verfassungstextsammlungen.

a) Quellen

Droysen, Johann Gustav, Die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung. 1. Teil, Leipzig 1849. Zit.: Verfausschuß 1. Teil.

Hübner, Rudolf, (Hrsg.), Die Aktenstücke und Aufzeichnungen zur Geschichte der Frankfurter Nationalversammlung aus dem Nachlaß von J.G. DROYSEN, Stuttgart und Leipzig, 1924 (Dt. Geschichtsquellen des 19. Jahrh. Bd. 14).

I. Schriftwechsel zwischen Droysen und der provisorischen Regierung der Herzogtümer Schleswig-Holstein.

II. Die Verfassungsberatungen der 17 Vertrauensmänner (Protokolle von Petri und Droysen), zit.: Hübner, Aktenstücke.

III. Die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der deutschen Nationalversammlung, 2. Teil, zit.: Hübner-Droysen III.

Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung, herausgegeben von Franz Wigard. 9 Bde. Frankfurt (Main). 1848/49. Zit.: StB u. Seitenzahl

b) Verfassungstextsammlungen

Franz, Günther, Staatsverfassungen, Eine Sammlung wichtiger Verfassungen, München 1950.

Dennewitz, Bodo, Die Verfassungen der modernen Staaten, 4 Bde., Hamburg 1947 - 1949.

Pöhlitz, Karl Heinrich Ludwig, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, 3 Bde., Leipzig 1833².

2. Memoirenliteratur von Mitgliedern der Nationalversammlung.

Beseler, Georg, Erlebtes und Erstrebtes, Berlin 1884.

Droysen, Johann Gustav, Das Frankfurter Tagebuch, Teil IV der Aktenstücke und Aufzeichnungen, hrsg. v. Rudolf Hübner, Berlin und Leipzig 1924.

ders., Briefwechsel, hrsg. von Rudolf Hübner, 1. Bd. (1829-51) Stuttgart, Berlin und Leipzig 1929 (Geschichtsquellen des 19. Jahrh. Bd. 25).

Haym, Rudolf, Die deutsche Nationalversammlung, 3 Bde., Berlin 1849, zit.: Nationalversammlung.

ders., Ausgewählter Briefwechsel Rudolf Hayms, hrsg. v. Hans Rosenberg, Stuttgart, Berlin und Leipzig 1930 (Dt. Geschichtsquellen des 19. Jahrh. Bd. 27), zit.: Briefwechsel.

Jürgens, Karl, Zur Geschichte des Deutschen Verfassungswerkes 1848-49. In zwei Abteilungen. 1. Abt. 1856², 2. Abt. 1. Hälfte 1856², 2. Hälfte 1857, Hannover.

Laube, Heinrich, Das erste Deutsche Parlament, 3 Bde., Leipzig 1849.

3. Historische Literatur.

a) allgemeinhistorische Literatur

Cambridge Modern History, Vol. X u. XI, Cambridge 1907 (die Verfasser der einzelnen Kapitel werden jeweils bei dem Zitat genannt).

Dahlmann, Friedrich Christoph, Geschichte der französischen Revolution bis auf die Stiftung der Republik, Leipzig 1845, zit.: Geschichte.

Franz, Eckart G., Das Amerikabild der deutschen Revolution von 1848/49, Heidelberg 1958.

Meinecke, Friedrich, Radowitz und die deutsche Revolution, Berlin 1913.

Salomon, Felix, Die deutschen Parteiprogramme, Heft 1: Von den letzten Zeiten des Deutschen Bundes bis zur Reichsgründung 1845 - 1871, Leipzig u. Berlin 1912².

Schnabel, Franz, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert,
4 Bde., Freiburg (Brsg.)

Valentin, Veit, Geschichte der deutschen Revolution von
1848-49,

1. Bd.: Bis zum Zusammentritt des Frankfurter Par-
laments, Berlin 1930,
2. Bis zum Ende der Volksbewegung von 1849, Berlin
1931, zit.: Geschichte.

ders., Die erste deutsche Nationalversammlung (Eine ge-
schichtliche Studie über die Paulskirche), München
und Berlin 1919, zit.: Nationalversammlung.

Wentzke, Paul, Kritische Bibliographie der Flugschrif-
ten zur Deutschen Verfassungsfrage 1848-51, Halle
(Saale), 1911, zit.: Bibliographie.

ders., 1848. Die unvollendete Revolution, München 1938,
zit.: Revolution.

b) rechts- und verfassungsgeschichtliche Literatur

Ellwein, Thomas, Der Einfluß der nordamerikanischen
Bundesverfassung auf die Verhandlungen der Frank-
furter Nationalversammlung im Jahre 1848/49 (Ein
Beitrag zur Geschichte der Bundesstaatstheorie),
Jur. Diss., Erlangen 1950.

Frahm, Adrea, Paulskirche und Volkssouveränität, Hist.
Zeitschrift, Bd. 130, S. 210-255.

Gagel, Walter, Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte
der deutschen liberalen Parteien 1848-1918, Düssel-
dorf 1958.

Hartung, Fritz, Deutsche Verfassungsgeschichte, Stutt-
gart 1950⁴.

Hatschek, Julius, Englische Verfassungsgeschichte bis
zum Regierungsantritt der Königin Viktoria, München
und Berlin 1913.

Hintze, Otto, Weltgeschichtliche Bedingungen der Reprä-
sentativverfassung in: Otto Hintze, Staat und Ver-
fassung, Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen
Verfassungsgeschichte. hrsg. v. Fritz Hartung,
Leipzig 1941, S. 130 ff. (zuerst erschienen in der
Hist. Zeitschrift, Bd. 143, S. 1-47) zit.: Bedingungen.

Huber, Ernst-Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration 1789 - 1840, 1957.

Kurtze, Eberhard, Die Nachwirkungen der Paulskirche und ihrer Verfassung in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung und in der Verfassung von 1919, Berlin 1931.

Schilfert, Gerhard, Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts in der deutschen Revolution 1848/49.

Scholl, Anton, Der Einfluß der nordamerikanischen Unionsverfassung auf die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. 3. 1849, Phil. Diss. Tübingen 1913.

Wilhelm, Theodor, Die englische Verfassung und der vor-märzliche deutsche Liberalismus. Eine Darstellung und Kritik des Verfassungsbildes der liberalen Führer, Stuttgart 1928.

Zycha, Adolf, Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit, Marburg (Lahn), 1949².

4. Staats- und verfassungsrechtliche Literatur

Anschütz, Gerhard, Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1923, zit.: Leitgedanken.

ders., Die Verfassung des deutschen Reiches (Kommentar) 1930¹², zit.: Kommentar.

Arndt, Adolf, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat (Kommentar), Berlin 1911⁷.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus, Berlin 1958.

Bonner Kommentar (Kommentar zum Bonner Grundgesetz), Hrsg. Dennewitz, Bode u. Schneider, Richard, Hamburg seit 1950 (in Einzellieferungen, die Verfasser sind bei dem jeweiligen Zitat genannt).

Constant, Benjamin de Rebecque, Cours de politique constitutionnelle, 4 Bde., Paris 1817-20.

Dahlmann, Friedrich Christoph, Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt. I. Bd., Leipzig 1847², zit.: Politik.

Errera, Paul, Das Staatsrecht des Königsreichs Belgien (Bd. VI Das öffentliche Recht der Gegenwart), Tübingen 1909.

Gerber, Emil, Der staatstheoretische Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution, Jur. Diss. Bonn 1926.

v. Gierke, Otto, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien, Aalen 1958⁵ (Neudruck).

Glum, Friedrich, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München und Berlin, zit.: Parlamentarismus.

ders., Der deutsche und französische Reichswirtschaftsrat. Ein Beitrag zum Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat. Berlin 1929, zit.: Reichswirtschaftsrat.

Gneist, Rudolf, Gesetz und Budget, Berlin 1879.

Handbuch des deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. 1 1930, Bd. 2, 1932, Tübingen, zit.: HDStR Band, Paragraph und Seite (die jeweiligen Autoren sind bei dem Zitat genannt).

Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hrsg. von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, Berlin und Leipzig 1927, Bd. 2, (die jeweiligen Autoren sind bei dem Zitat genannt), zit.: HdwbchRechtsWiss Band u.Seite.

Helfritz, Hans, Allgemeines Staatsrecht, Berlin-Charlottenburg 1949⁵.

Heller, Hermann, Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts, Berlin und Leipzig 1927.

Henke, Wilhelm, Die verfassunggebende Gewalt des deutschen Volkes, Stuttgart 1957.

Henrichs, Wilhelm, Art. 131 des Grundgesetzes und verwandte Bestimmungen. Ein Versuch über das Verhältnis von Legislative und Exekutive bei der Finanzgesetzgebung, Jur. Diss. Bonn 1958.

v.d. Heydte, Friedrich, Stiller Verfassungswandel und Verfassungsinterpretation. Archiv für Rechts- und Sozialpolitik, Bd. 39 (1950/51), S. 561 ff.

Heuß, Theodor, Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, Vom monarchischen Konstitutionalismus zum demokratischen Parlamentarismus. Ansprache geh. zu Bonn am 16. 2. 1950, Krefeld, o.J.,

Hintze, Otto, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, in Otto Hintze, Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allg. Verfassungsgeschichte, hrsg. von Fritz Hartung, Leipzig 1941, S. 349 ff, zuerst erschienen in den Preuß. Jahrbüchern, Bd. 144, S. 381 - 412, zit.: Monarch, Prinzip.

Holstein, Günter, Die Theorie der Verordnung im französischen und belgischen Verwaltungsrecht, in Bonner Festgabe für E. Zitelmann, 1923.

Jellinek, Georg, Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung, in Staatsrechtl. Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, Bd. I S. 92 - 126, Tübingen 1908, zit.: Anteil.

ders., Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und -vergleichender Grundlage, Tübingen 1919 (Neudruck), zit.: Gesetz und Verordnung.

ders., Allgemeine Staatslehre, Berlin 1920³ (2. Neudruck), zit.: Staatslehre.

Kaufmann, Erich, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, Berlin 1917, zit.: Bismarcks Erbe.

ders., Über den Begriff des Organismus in der Staatslehre des 19. Jahrhunderts, Heidelberg 1908, zit.: Organismus.

ders., Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips, Jur. Diss. Halle (Saale), 1906, zit.: Studien.

Lasalle, Ferdinand, Über Verfassungswesen, Darmstadt 1958 (Neudruck).

Leibholz, Gerhard, Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems (Beitrag zur allg. Staats- und Verfassungslehre), Berlin und Leipzig 1929.

v. Mangoldt, Hermann-Klein, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz (Kommentar), Berlin, Bd. 1 1957², zit.: v. Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl.

Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, München u. Berlin 1958⁷.

Meisner, H.O., Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes (Heft 122 der Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte),

Menzel, Adolf, Zur Lehre von der Notverordnung, in Staatsrechtliche Abhdlgen, Festgabe für Paul Laband, Bd. I, S. 367 - 396, Tübingen 1908.

Meyer, Franz, Der Begriff der Regierung im Rechtsstaat, Zürich 1948.

v. Mohl, Robert, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Bd. 1: Das Verfassungsrecht, Bd. 2: Das Verwaltungsrecht, Tübingen 1840².

Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de la Brède et de, Vom Geist der Gesetze (dt. Übersetzung), Wien 1799.

Redslob, Robert, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912.

Rotteck, Carl v., Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaft, Bd. II Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1840², zit.: Vernunftrecht II.

Rotteck, Carl, v. - Welcker, Karl Theodor, Staatslexikon oder Enzyklopädie der Staatswissenschaften, Altona 1834 - 1843, zit.: Rotteck-Welcker, Staatslexikon, Bd. und Seite (die Verfasser sind bei dem jeweiligen Zitat genannt).

Rousseau, Jean-Jacques, Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique, 1762, übersetzt unter dem Titel Staat und Gesellschaft v. Kurt Weigand, München 1959.

Schmitt, Carl, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, in Festgabe für E. Zitelmann, S. 412 - 473, 1923¹, zit.: Parlamentarismus.

ders., Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931.

ders., Politische Theologie, vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, München u. Leipzig 1922.

ders., Verfassungslehre, Berlin 1957³.

ders., Volksentscheid und Volksbegehren, Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, Berlin, Leipzig 1927.

Schneider, Franz, Der Wahlzensus in rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Betrachtung, Archiv für öffentl. Recht 1910, Bd. 26.

Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Hans Albrecht, Struktur und Funktion der sogen. 2. Kammer, Tübingen 1958.

v. Seydel, Max, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, neue Folge, Tübingen, Leipzig 1902, zit.: Abhandlungen.

Sمند, Rudolf, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in Staatsrechtl. Abhandlungen, Berlin 1955, S. 68 - 88, zuerst erschienen in Festgabe der Berliner Jur. Fakultät für Wilhelm Kahl, 1923, Teil III.

ders., Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts in Staatsr. Abhandlungen, Berlin 1955, S. 19 - 38, zuerst erscheinen 1912, zit.: Maßstäbe.

ders., Die Preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen, Göttingen 1904, zit.: Preuß. VerfUrkunde.

ders., Verfassung und Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in Staatsrechtl. Abhandlungen, Berlin 1955, S. 39 - 59, zuerst erschienen in Festgabe für Otto Mayer, Tübingen 1916.

v. Stein, Lorenz, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. 3 Bde., Leipzig 1855².

Tradt, Erich, Der Bundesrats- und Senatstypus, Jur.Diss. Münster 1956.

Vauthier, Maurice, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien (Handbuch des öffentl. Rechts, 4. Bd., Halbbd. 5. Abt.), Freiburg 1892.

Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, hrsg. von Stengel und Fleischmann, Bd. 2, 1913² (die Autoren sind bei dem Zitat genannt).

Zachariä, Karl Salomo, Sind in den deutschen constitutionellen Monarchien die Gerichte befugt, über Klagen zu entscheiden, welche vor ihnen wegen gesetzwidriger Äußerungen eines Mitgliedes der I. oder II. Kammer erhoben werden? in Archiv für civilst. Praxis, 17. Bd., 1834, S. 173 - 203.

Zoepfl, Heinrich, Grundsätze des allgemeinen und des constitutionellen Staatsrechts, Heidelberg, 1841¹.

Zweig, Egon, Die Lehre vom pouvoir constituant, Tübingen 1909.

I. Einleitung

=====

1. Die allgemeine Behauptung belgischen Einflusses auf die Reichsverfassung von 1849 (RV 49).

Jede Verfassung¹⁾ eines Kulturvolkes, das in einer bewußten Tradition der eigenen Geschichte und in einem geistigen Austausch mit anderen Kulturen steht, lebt und entsteht im Zusammenhang mit und unter dem Einfluß der Vergangenheit des eigenen Volkes und der Gegenwart der geistigen Umwelt. Dieser Einfluß wird in der geschriebenen Verfassung sichtbar in der Rezeption vorgefundener Strukturierungen und Formulierungen²⁾. So weist auch die Verfassung der Paulskirche eine Fülle von Rezeptionen auf, die zufolge der geistes- und verfassungsgeschichtlichen Kontinuität, in der die Paulskirche stand, zu einem Teil aus der deutschen Reichsvergangenheit herkommen, zu einem anderen aus dem Verfassungsleben solcher Staaten, die man 1848 "konstitutionell" nannte, die also den verfassungspolitischen Vorstellungen des damaligen Liberalismus entsprachen. Zu ihnen gehören England, die USA, auch Norwegen, weniger Frankreich, das von Belgien

-
- 1) Verfassung hier sowohl als Begriff für den "Gesamtzustand politischer Einheit und Ordnung" gemeint als auch im Sinn der geschriebenen Verfassung, die diese Einheit teils beschreibt, teils normiert. Vgl. hierzu Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 1 ff.
 - 2) Vgl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht in Abhandlungen, S. 190, 191.

abgelöst worden war³⁾. Es ist heute für Historiker wie für Juristen eine feststehende Tatsache, daß insbesondere die belgische Verfassung von 1831 auf die Reichsverfassung von 1849 von bedeutendem Einfluß gewesen ist⁴⁾.

2. Ziel der Arbeit: die Untersuchung des belgischen Einflusses auf dem Teilgebiet der Repräsentation.

Der Einfluß der nordamerikanischen Bundesverfassung ist bereits wiederholt Gegenstand einer Untersuchung ge-

3) Wie wenig beliebt das Frankreich des juste milieu in Deutschland war, zeigt z.B. der entspr. Artikel in Rottecks-Welckers Staatslexikon. Frankreich erschien zu wenig ausgeglichen; die Jakobinerherrschaft, die der Verfassung von 1791 folgte, hatte auch diese kompromittiert, und die Arbeiterunruhen im Juni 1848 in Paris schienen den Liberalen als Vorläufer sozialer Revolutionen in ganz Europa zu sein. Es mag auch ein nationales Ressentiment gegenüber Frankreich, dem nur die Linke der Paulskirche vorbehaltlose Begeisterung entgegenbrachte, hineingespielt haben. Schließlich war die letzte Krise in den Beziehungen zu Frankreich, die an den Rand eines Krieges führte, erst acht Jahre vorüber (1840). Auffällig ist auch, daß in der umfangreichen Flugschriftliteratur, die der Arbeit der Nationalversammlung vorausging, sie begleitete und ihr nachfolgte, kaum von französischen Vorbildern die Rede ist. Die größte Zahl der Flugschriften setzt sich allerdings mit dem Problem des Bundesstaates auseinander und verweist aus diesem Grunde auf die Verfassung der USA. Auch das belgische Vorbild wird verhältnismäßig selten erwähnt. In Wentzkes Kritischer Bibliographie der Flugschriften zur deutschen Verfassungsfrage 1848 - 1851 finden sich nur zwei Flugschriften, die direkt die Einführung einer Verfassung nach belgischem Vorgang fordern, eine vom späteren Abg. und Mitglied des Verfassungsausschusses Scheller (Nr. 105 mit Übersetzung der belgischen Verfassung), eine zweite von Max Duncker (Nr. 726).

4) G. Jellinek, Allg. Staatslehre, 3. Aufl. S. 530; Hellfritz, a.a.O. S. 289; Dennewitz, a.a.O., Einführung V zu Bd. 3, S. 23, der allerdings feststellt, daß "dieser (d.h. der Einfluß der belg. Verfassung) nicht immer dieselbe Geisteshaltung erzeugte, wie sie der belg. Verfassungsgesetzgebung zugrunde lag."

wesen⁵⁾. Hinsichtlich der belgischen Verfassung fehlt es an monographischen Untersuchungen. Das Ziel dieser Arbeit soll daher sein, auf einem verfassungsrechtlichen Teilgebiet - dem Gebiet der Repräsentation - den belgischen Einfluß zu untersuchen.

3. Methodische Vorbemerkung.

Wie die Reichsverfassung steht auch die belgische Verfassung in einer Kontinuität verfassungstheoretischen Denkens. Sie ist insbesondere aus dem französischen Rechtskreis hervorgegangen⁶⁾, als dessen besonders praktikabler Abschluß sie erscheint⁷⁾. Sie wird daher in der vorliegenden Arbeit zwar die Grundlage der Untersuchung bilden, es wird aber auch da, wo der Einfluß älterer französischer Verfassungstypen nachweisbar ist, auf diesen eingegangen. Dadurch soll auch eine unhistorische abstrakte Betrachtungsweise der belgischen Verfassung selbst vermieden werden.

Ebenso soll nicht allein von dem endgültigen Text der Reichsverfassung ausgegangen werden. Ein solcher

5) Scholl, Der Einfluß der nordamerikanischen Unionsverfassung auf die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28.3.1848. Dem Verfasser stand der 2. Teil der Protokolle des Verfassungsausschusses noch nicht zur Verfügung, die die ergiebigste Quelle der verfassungstheoretischen Anschauungen der Paulskirche sind, insbesondere für die zahlreichen Teile der Verfassung, die im Plenum ohne Diskussion erledigt wurden. Ellwein, Der Einfluß der nordamerikanischen Bundesverfassung auf die Verhandlungen der Frankfurter Nationalversammlung im Jahre 48/49.

6) Errera, a.a.O. S.9; Vauthier, a.a.O. S.17; G.Jellinek, Allg. Staatslehre, 3. Aufl., S.529/530, 591. Jellinek und Errera weisen auf den besonderen Einfluß der Verfassung von 1791 hin. Errera, a.a.O. S.8 und Jellinek, a.a.O. und in Gesetz und Verordnung S.164 weisen aber auch darauf hin, daß die belg. Verfassung im Zusammenhang mit der Verfassungstradition des Landes steht. Die oft genannte Abstraktheit dieser Verfassung ist daher öfter mehr eine formelle als eine inhaltliche.

7) Vgl. Smend, Die Preuß. Verfassung, S.8.

methodischer Positivismus würde, wenn nicht zu einer falschen, so doch zumindest zu einer verkümmerten Erkenntnis führen. Jede Verfassung ist nichts anderes als ein Versuch, eine je konkrete, durch Zeit und Ort individuell bedingte Ordnung einer staatlichen Gemeinschaft abstrakt zu fassen und einem möglichst ausgedehnten kommenden Zeitraum verbindlich dar- und vorzustellen. Und bereits im Augenblick, in dem das Verfassungsgesetz kodifiziert wird, vermag es zufolge seiner notwendigen Abstraktheit nicht die ganze zugrunde liegende Lebens-totalität des Staates zu erfassen⁸⁾. Jede Verfassung birgt daher die Tendenz in sich, sich in der Rechtsentwicklung der Gesamtentwicklung der staatlichen Gemeinschaft anzupassen und so eine andere zu werden, als sie zu Beginn war⁹⁾. Und wie ein Verfassungstext nach einiger Zeit nur im Zusammenhang mit der ihn umgebenden Verfassungswirklichkeit, wie sie in der Regierungspraxis, der Rechtsprechung und der Rechtslehre sichtbar wird, recht verstanden werden kann, so ist er auch in seinem Entstehen nur recht verständlich, wenn man die Verfassungswirklichkeit, wie sie bei der Schaffung des Verfassungsgesetzes bestand, in die Betrachtung einbezieht. Nur dann, wenn man die Motive und die Absichten, die zur Aufnahme dieser und zur Ablehnung jener Elemente bestimmend waren, sucht, kann man den Charakter und die Struktur einer Verfassung erst ganz erkennen. Bei dieser kritischen Untersuchung fremden Einflusses ist ebensoviel Wert auf das zu legen, was abgewiesen, wie auf das, was aufgenommen wurde, denn auch aus der bewußten Ablehnung eines Vorbildes entsteht eine Beziehung zu ihm, die strukturbildend wirkt¹⁰⁾. Schließlich ist zu beachten,

8) Vgl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, in Abhandlungen, S.189 ff.

9) Vgl. v.d.Heydte, a.a.O. S.461 ff (465, 472 ff).

10) So sind bestimmte Vorschriften der belg. Verfassung wie Art. 87 und 130 als Reaktion auf bestimmte Praxen König Wilhelms I. der Niederlande und König Karls X. von Frankreich entstanden, vgl. Errera, a.a.O. S.59 u. 13.

daß nicht eine objektive Verfassung mechanisch übertragen zu denken ist, sondern daß das Vorbild erst vermöge der subjektiven Apperzeption durch die einzelnen Abgeordneten, die es mit Anregungen mannigfacher Art zu einer Konzeption koordinierten, wirksam wurde. Inwieweit dadurch mit der fremden Formel lediglich eigene oder doch andere Ideen ausgedrückt wurden, die ursprünglich nicht der übernommenen Formel zugrunde lagen, wird genau zu prüfen sein.

II. Der Begriff der Repräsentation.

=====

1. Der Begriff der Repräsentation im 19. Jahrhundert.

Der Begriff der Repräsentation im staatsrechtlichen Sinn als Staatsform des politisch geeinten Volkes wird einer Verfassungsgesetzgebung zum ersten Mal in der französischen Nationalversammlung von 1789 bewußt zugrunde gelegt¹⁾. Nachdem Montesquieu²⁾ und De Lolme³⁾ die freie und ungebundene Repräsentation in ihren theoretischen Werken gefordert hatten, wurde sie namentlich auf das Betreiben von Siéyès in die Verfassung aufgenommen. Sie findet ihren Ausdruck in Titre III, Art.2 Abs.2:

Die französische Verfassung ist repräsentativ;
Repräsentanten sind die gesetzgebende Körperschaft
und der König.

Von dieser Zeit an wendet sich auch die staatsrechtliche Publizistik dem Problem der Repräsentation zu⁴⁾. Die Repräsentation wird im politischen Kampf zwischen der Monarchie und dem liberalen Bürgertum zu einer Kampforderung, man verlangt die "Repräsentationsverfassung".

1) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Redslob, a.a.O. S. 105-130.

2) L.XI, ch.VI, zur Geschichte des Repräsentationsbegriffs Gierke, Althusius, S.211-225.

3) Vgl. Constitution d'Angleterre, tome 1, 1.2 ch.5, t.II, chap.VI u. VII.

4) Vgl. Leibholz, a.a.O. S.48 f m.Nachw., zum Folgenden auch Gerber, Der staatsrechtliche Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution.

Das führt zu einer polemischen Verkürzung des Begriffes. Der große Gedanke von Siéyès, daß König und Parlament das politisch geeinte Volk repräsentieren, wird zu einer Forderung der Beteiligung des Volkes an der Regierung, insbesondere an der Gesetzgebung. Zwar ist die Vorstellung, daß in der Monarchie auch der Monarch Repräsentant ist, nicht verschwunden, aber das Schwergewicht wird doch auf die Repräsentation durch das Parlament gelegt, wobei sehr oft offen bleibt, welche Stellung der Fürst einnimmt⁵⁾. Neben dieser durch den politischen Kampf bedingten, mehr pragmatischen als theoretischen Einengung des Begriffs der Repräsentation hinsichtlich des Umfanges ist auch sein Inhalt in dieser Zeit noch nicht geklärt. Auch hier wird das Schwergewicht auf die Merkmale gelegt, die im politischen Kampf als nützlich erscheinen. In der Auseinandersetzung mit der restaurativen Theorie und Praxis, die den Begriff der Stände wieder aufgriff⁶⁾, dem Interessenvertretung und Dualismus immanent sind, wurde vor allem die Repräsentation als Staatsform der Einheit, des Ganzen betont⁷⁾.

Daß Repräsentation aber auch eine arteigene Form des Staates ist, daß sie nicht Stellvertretung oder Geschäftsführung ist, daß ihr Wesensinhalt mehr in der Sphäre des Seins als des Handelns liegt, wurde nicht eindeutig erkannt, vielmehr wurde sie ziemlich unterschiedslos als Stellvertretung bezeichnet, allerdings mit der Einschränkung, daß sie nicht mechanisch-atomistisch, sondern organisch sein soll⁸⁾.

5) Rotteck, Vernunftrecht II, S.327. Der Fürst ist für ihn der künstliche, das Parlament der natürliche Repräsentant. Vgl. auch Gerber, a.a.O. S.33.

6) Denkschrift von Gentz "Über den Unterschied zwischen landständischen und repräsentativen Verfassungen" v.1809

7) So Dahlmann, Politik, S.118.

8) Gerber, a.a.O., S.30; Ein aufschlußreiches Beispiel für das Ineinanderfließen verschiedener Vorstellungen gab der Abg. v.Linde in der Paulskirche, StB 5177: Er unterscheidet ständische und Repräsentativverfassung. Die erstere soll eine Klassenvertretung sein, die letztere das Volk als Einheit repräsentieren. Aus diesem Wesen der Repräsentation folgert er dann aber die Ge-

2. Der heutige Begriff der Repräsentation.

Der Begriff der Repräsentation ist erst im 20. Jahrhundert vor allem durch die Arbeiten von Schmitt⁹⁾ und Leibholz¹⁰⁾ in seiner Eigenart, seinem spezifisch-öffentlich-rechtlichen Wesen, herausgestellt und namentlich von privatrechtlichen Begriffen, vor allem der Vertretung, abgehoben worden. Repräsentieren heißt "ein unsichtbares Sein durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar zu machen und zu vergegenwärtigen".¹¹⁾ Verfassungsrechtlich ist Repräsentieren, "die als geistige Einheit existentiell vorhandene, konkrete Volksgemeinschaft in der Realität empirisch greifbar zu machen".¹²⁾ Repräsentation ist also vornehmlich ein ontologischer Begriff, verfassungsrechtlich erfaßt er eine mögliche Staatsform eines politisch existierenden Volkes. Sein Gegensatz ist der Begriff der Identität. Identität ist die Staatsform, in der das Volk in seiner unmittelbaren Gegebenheit politisch aktionsfähig ist.¹³⁾¹⁴⁾

bundenheit der Repräsentanten an ein Mandat des Volkes. Die Repräsentanten hatten vor jeder Entscheidung den Willen der Mehrheit des Volkes zu erkunden. Der gebundenen Repräsentation stellt er dann die Vertretung gegenüber, die frei und ungebunden ist.

- 9) Verfassungslehre, insbes. die Seiten 204-216.
- 10) Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Die folgende Darstellung beruht im wesentlichen auf diesen beiden Autoren.
- 11) C.Schmitt, Verfassungslehre, S.209 f. Ähnlich Leibholz, a.a.O. S.26, der dort in Anm.3 darauf hinweist, daß Hegel den Begriff des Repräsentierens ebenfalls in diesem dialektischen Sinn verstanden hat.
- 12) Leibholz, a.a.O. S.57. Auf den der Repräsentation zugrunde liegenden Gedanken der Duplizität der Existenz weist auch der Bonner Kommentar zu Art.38 Anm.II,1 hin (Dennewitz-Schneider).
- 13) Leibholz, a.a.O. S.28 f; C.Schmitt, Verfassungslehre, S.205.
- 14) Das Begriffspaar Repräsentation-Identität ist als verfassungsrechtliche Kategorie des modernen Staates allgemein anerkannt. Vgl. Maunz, a.a.O. S.63, 266.

Wer repräsentiert, ist bei jeder Verfassung konkret zu untersuchen. Repräsentationsfähig ist nicht jedes beliebige Staatsorgan¹⁵⁾. Da die Repräsentation als Darstellung der politischen Einheit des Volkes immer wertbezogen ist¹⁶⁾, muß auch der Repräsentierende in der Staatsstruktur eine ausgezeichnete Stellung einnehmen, die wesentlich durch eine selbständige Entscheidungsgewalt charakterisiert ist¹⁷⁾. Schmitt sagt, "nur wer regiert, hat Teil an der Repräsentation", denn "die Regierung stellt dar und konkretisiert das geistige Prinzip der politischen Existenz".¹⁸⁾ Hieraus ergibt sich, daß nur die Organe Repräsentanten sein können, die unmittelbar die oberste Staatsgewalt innehaben und ausüben, die an der Legislative und Exekutive direkt teilhaben.

15) Wie wenig fruchtbar für die Entwicklung des Repräsentationsbegriffs die Organtheorie gewesen ist, zeigt das Kapitel Repräsentation und repräsentative Organe in G.Jellineks Allg. Staatslehre. Ohne auf eine Wesensbestimmung der Repräsentation aus ihr selbst einzugehen, wird sie gleich unter dem Formalprinzip der Organlehre betrachtet. Als wesentliches Kriterium des repräsentativen Organs wird dann nur festgestellt, daß es ein sekundäres Organ des primären Organs Volk sei, a.a.O. S.585. Vgl. zum Verhältnis des Repräsentations- und des Organsbegriffes Leibholz, a.a.O. S.124 ff.

16) Vgl. C.Schmitt, Verfassungslehre, S.210; Leibholz, a.a.O. S.32. Leibholz folgert hier daraus, daß die Wertsphäre der Repräsentation ideell bestimmt ist, daß ökonomische Werte nicht repräsentiert, sondern nur vertreten werden können. Hiergegen Glum, Stier-Somlo, HbchDtStR S.582,384. Glum eingehend zur wirtschaftlichen Repräsentation in Der deutsche u. der französische Reichswirtschaftsrat, S.25 ff.

Für die vorliegende Arbeit braucht diese Frage nicht entschieden zu werden, da weder die belg. noch die Reichsverfassung eine Institution ähnlich dem Reichswirtschaftsrat der Weimarer Verfassung kennen. Es hat zwar Bestrebungen gegeben, in Belgien den Senat, in Frankfurt das Staatenhaus zu einer Institution zu machen, wo wirtschaftlichen Kräften ein Zugang zur Beteiligung an der Staatsgewalt eröffnet werden sollte - auf sie ist noch bei der Erörterung der Struktur des Staatenhauses einzugehen -; diese Bestrebungen hatten aber keinen Erfolg.

17) Vgl. Leibholz, a.a.O. S.73; Heller, a.a.O. S.75.

18) C.Schmitt, Verfassungslehre, S.212.

3. Der anzuwendende Repräsentationsbegriff.

Der heutige Begriff ist gegenüber dem im 19. Jahrhundert gebrauchten in seiner Qualität verschieden. Er ist vertieft, in der Herausstellung des Spezifischen prägnanter und vor allem ohne die im vorigen Jahrhundert aus der politischen Situation verständlichen polemischen Verkürzung umfassend. Er bedeutet aber nicht einen Bruch mit der alten Vorstellung, sondern stellt ihre kontinuierliche Entwicklung dar. Daher ist es nicht unhistorisch, ihn auf den Sachverhalt anzuwenden, der mehr als 100 Jahre zurückliegt.¹⁹⁾ Ein Zweites erlaubt die Untersuchung mit dem heutigen Begriff. Nicht nur der heutige Repräsentationsbegriff, sondern unser Verfassungsbegriff überhaupt und zu einem beträchtlichen Teil auch unsere Verfassungswirklichkeit stehen in einem direkten Zusammenhang mit den Ideen und Vorstellungen des 19. Jahrhunderts. Bei aller Weiterentwicklung im einzelnen sind alle westdeutschen Verfassungen der Nachkriegszeit solche des repräsentativen Rechtsstaates. Eine repräsentative rechtsstaatliche Verfassung zu sein, war auch das Ziel und der Sinn der belgischen sowohl wie der Reichsverfassung von 1849.

III. Der belgische Einfluß auf die grundlegenden Ver- ===== fassungsgesetzgebungen. =====

1. Übersicht

Eine Verfassung im ganzen und ihre einzelnen Bestimmungen bekommen ihren Sinn und ihr Gewicht von der Verfassungsgesetzgebung vorausgehenden und sie tragenden Grundentscheidungen über die Staats- und Regierungsform.

19) Das wird besonders praktisch, wenn ohne die besondere Blickrichtung des 19. Jahrhunderts auf das Parlament zu untersuchen ist, welche Institutionen in den beiden Verfassungen Repräsentanten sind.

Für die Frankfurter Nationalversammlung war die Begründung des einen Reiches, das die 36 Vaterländer "aufnehmen"¹⁾ und überwinden sollte, das erste Problem, das sie selbst ungelöst gelassen hat. Wenn man die partikularistische Tradition, die gerade infolge eines gewissen konstitutionellen Eigenlebens vor allem in den süddeutschen Mittelstaaten erstarkt war²⁾, nicht radikal vernichten wollte³⁾, dann konnte man nicht einen Einheitsstaat nach belgisch-französischem Muster schaffen. Man mußte zur Bundesstaatslösung greifen, für die sich natürlicherweise die USA und die Schweiz als Vorbilder anboten.⁴⁾ Das Problem, eine die Territorien übergreifende Reichseinheit wiederherzustellen, war so alt wie der Niedergang der Kaisermacht, es wurde jetzt besonders brennend empfunden, weil man sah, wie vor allem Frankreich seine bereits im Zeitalter des Absolutismus gewonnene Einheit unter dem Banner der souveränen Nation zur Vervollendung gesteigert hatte.⁵⁾

Daneben trat aber ein neues Problem, das im 19. Jahrhundert ganz Europa - von Rußland abgesehen - beherrschte und Ausdruck der leitenden politischen Ideen der Zeit war: die Auseinandersetzung zwischen monarchischem Prinzip und Volkssouveränität.⁶⁾ In dieser Auseinandersetzung geht es darum, ob der Monarch seinen Anteil

1) Im Hegelschen Sinn der Aufnahme von Gegensätzen in einer höheren Einheit gemeint.

2) Vgl. Schnabel, a.a.O. Bd.2, S.87 ff.

3) Dies haben von ihrem egalitären Ansatz her nur die radikalen Demokraten in der Nationalversammlung verlangt.

4) Vgl. Ellwein, a.a.O.

5) Wie sehr der Einheitsstaat der französischen **Revolution** durch die Politik der französischen Könige vorbereitet war, hat ausführlich Tocqueville in *L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856, beschrieben.

6) Vgl. Schnabel, a.a.O. Bd.2 S.1. Dort zitiert er das Wort Rankes, daß mit dieser Auseinandersetzung alle anderen Gegensätze zusammenhängen, u. S.215.

an der Staatsgewalt aus eigenem Recht und ohne Beeinflussung durch das Parlament ausübt oder ob alle monarchische Staatsgewalt vom Volk übertragen ist und ausgeübt werden muß durch Minister, die vom Vertrauen des Parlaments abhängen. Verfassungsrechtlich ist es die Frage, ob die Monarchie eine eigene Staatsform oder die besondere Organisationsform der Exekutive einer Demokratie ist.⁷⁾ Verfassungspolitisch geht es um den realen Anteil an der Staatsgewalt, den das Volk - repräsentiert durch das Parlament - innehat. Dieses Problem war zuerst in England in längerer Verfassungsentwicklung gegen den Monarchen entschieden worden⁸⁾; auf dem Kontinent wurde es erst durch die französische Revolution und die durch sie angestoßene Verfassungsentwicklung zur Kernfrage des politischen Lebens der Staaten. Die aus dem französischen Rechtskreis stammende Lösung der Frage war zwar im Bruch mit der Vergangenheit entstanden, dafür aber theoretisch konsequenter und geschlossener als die englische, die daher weniger Vorbild und Beispiel als Anreger der französischen Lösung gewesen ist.⁹⁾

Der in dieser unterschiedlichen Lösung zutage tretende Gegensatz zwischen der romanischen rational-radikalen und der englischen pragmatisch-evolutionären Denk- und Geistesart spiegelt sich wider in den deutschen Parteien, die an der Verfassungsgebung teilhatten. Die Rech-

7) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S.288 ff.

8) Man kann nicht sagen zugunsten des Volkes, denn bis zur Wahlreform von 1832 war das Volk faktisch von der Herrschaft ausgeschlossen; es bestand eine Adelsoligarchie, die auch 1832 nicht radikal beseitigt wurde. Zu den staatsrechtlichen Verhältnissen in England vor und nach der Wahlreform vgl. Hatschek, a.a.O. S.608 ff. u. 627 ff.

9) So war das von besonderem Einfluß in Frankreich gewordene Verfassungsbild Montesquieus von der engl. Wirklichkeit weitgehend abstrahiert.

te und das rechte Zentrum sahen stärker nach England, die Linke und das linke Zentrum stärker nach Frankreich-Belgien. Die äußerste Linke, die einen konsequent demokratischen Standpunkt vertrat¹⁰⁾, war weniger von der Verfassung von 1791 und der belgischen von 1831 als der Verfassung von 1793 beeinflußt. Die belgische Verfassung als maßvolles und ausgeglichenes Beispiel einer Verfassung für eine konstitutionelle Monarchie war recht eigentlich das Ideal einer die Gegensätze nicht verschärfenden, sondern ausgleichenden politischen Haltung, wie sie der Liberalismus in der Paulskirche in seiner großen Mehrheit vertrat.¹¹⁾ Daher ist bei der Frage, welchen Anteil das Volk an der Staatsgewalt hat bzw. haben soll, nur die Auseinandersetzung zwischen der Ansicht, die sich nach der belgischen Verfassung orientierte - dies ist die doktrinär liberale - und der Meinung, die mehr traditionell denkend, nach englischem Beispiel gegenüber theoretischen Programmen zurückhaltend war - eine liberale Richtung mit stark konservativen Zügen - von Bedeutung. Die demokratische Richtung gewann erst in dem Zeitpunkt Einfluß auf die Verfassungsgebung, als die beiden genannten liberalen Gruppen auseinanderfielen im Streit um die Beteiligung Österreichs am deutschen Bundesstaat und die neu entstandenen Gruppen der Groß- und Kleindeutschen die Hilfe der Demokratie benötigten.¹²⁾

10) Vgl. ihr Eintreten für Ein-Kammer-System, Verantwortlichkeit des Reichsoberhauptes, kurze Wahlperioden.

11) Diese Ausgeglichenheit machte die belg. Verfassung besonders praktikabel, so daß sie auch von Theoretikern, die dem belg.-franz. Rechtskreis fern standen, zuweilen herangezogen wurde, so z.B. von Dahlmann, dem eifrigen Befürworter engl. Institutionen, vgl. seine Haltung zur Stellung der Minister gegenüber dem Reichstag im 17er Ausschuß (s.u. S. 81).

12) Hierauf wird noch bei der Betrachtung derjenigen Bestimmungen der RV 1849, welche das belg. Vorbild in Richtung einer konsequent demokratischen Verfassung transzendieren, noch einzugehen sein.

Neben den genannten Problemen der Gliederung des Gesamtstaates und der Beteiligung des Volkes an der Staatsgewalt, die die entscheidenden Kontroverspunkte der Nationalversammlung bildeten, treten zwei andere, die für die Struktur der Verfassung ebenfalls von grundlegender Bedeutung sind, zurück, da sie, abgesehen von einer einflußlosen Minderheit der äußersten Linken, von der ganzen Versammlung überhaupt nicht zur Diskussion gestellt wurden. Es sind dies die Fragen, ob eine repräsentative oder eine identische, eine republikanische oder eine monarchische Staats- und Regierungsform gewählt werden sollte. Die repräsentative Monarchie ¹³⁾ wurde seit den Freiheitskriegen in Deutschland gefordert. Die Forderung war also älter als die belgische Verfassung, die ebenfalls diese Strukturprinzipien enthielt. Eine direkte Beeinflussung der Reichsverfassung ist daher nicht anzunehmen; gleichwohl ist diese Gemeinschaftlichkeit von Bedeutung, denn sie weist auf die gemeinsame Wurzel hin: die Verfassungstheorie der französischen Revolution, wie sie vor allem in der Verfassung von 1791 Gestalt gefunden hat.

2. Der belgische Einfluß auf die Entscheidung der Paulskirche zwischen Volkssouveränität und monarchischem Prinzip.

Die belgische Verfassung macht ausdrücklich die Volkssouveränität zur Grundlage aller Staatsgewalt. In art.25 bestimmt sie:

Alle Gewalt geht von der Nation aus.
Sie wird in der durch die Verfassung festgesetzten Form ausgeübt.

Dadurch wird alle durch die Repräsentanten ausgeübte Gewalt verliehene Gewalt. Auch der König hat kein ursprüngliches Recht im Sinne des monarchischen Prinzips. ¹⁴⁾

13) Vgl. Gerber, a.a.O. passim.

14) Errera, a.a.O. S. 44,55; Vauthier, a.a.O. S.20,21; Smend, Preuß. VerfUrkde, S.46.

Man kann nicht sagen, dies Zurückführen der königlichen Gewalt auf die Volkssouveränität sei juristisch ohne Bedeutung, es weise lediglich auf die historische Entstehung hin.¹⁵⁾ Das Schwergewicht solcher Bestimmungen wie art.25 der belg. Verfassung liegt allerdings auf der verfassungspolitischen Seite. Sie bestimmen die Tendenz der politischen Entwicklung und schaffen damit auch gleichzeitig den Boden für die Entwicklung ungeschriebenen Verfassungsrechts.¹⁶⁾ Sie haben aber auch eine unmittelbar juristische Bedeutung. Denn wenn in Staaten mit Volkssouveränität das Volk eigentlicher Träger der Staatsgewalt quoad jus, der Monarch aber nur kraft Delegation quoad exercitium ist, dann schließt das in sich, daß über die Delegation hinaus ihm keine Gewalt eignet.

Daher ist die positive oder negative Zuständigkeitsvermutung ein zweites Kennzeichen der Struktur, auf der die Verfassung aufbaut. Auch hier hat die belgische Verfassung in art.78 klar gegen eine eigene königliche Kompetenz Stellung genommen. Er lautet:

Der König hat keine anderen Gewalten als die, welche ihm die Verfassung und die besonderen auf Grund der Verfassung erlassenen Gesetze ausdrücklich zuteilen.

Die Kompetenz der königlichen Gewalt ist also klar umgrenzt. Man kann art.78 als negative Zuständigkeitsvermutung kennzeichnen. Die königliche Gewalt ist nicht zuständig, es sei denn, daß ihre Zuständigkeit durch Verfassung oder Gesetz begründet ist. Außerhalb dieser Zuständigkeit kann der König nicht allein tätig werden,

15) So Jellinek, Allg. Staatslehre, S.591; Smend, Preuß. VerfUrkte, S.48 f.

16) Zur Entwicklung ungeschriebenen Verfassungsrechts auf Grund gewisser Grundstrukturen vgl. Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarch. Bundesstaat in Abhandlungen, S.39 ff und Heuß, Verfassungsrecht und Verfassungspolitik. Vom monarchischen Konstitutionalismus zum demokratischen Parlamentarismus. Ansprache gehalten zu Bonn am 16.2.1950.

es bedarf der Mitwirkung der Kammern, so daß der belgische König im Gegensatz zu art.14 der französischen Charte von 1814 kein selbständiges Verordnungsrecht zur Aufrechterhaltung der Sicherheit hat.¹⁷⁾ Damit ist dem König das "Residuum der Souveränität", auf das er sich im Konfliktfall hätte zurückziehen können, genommen. Das Schwergewicht liegt bei den Kammern. Denn um die königliche Zuständigkeit zu erweitern, bedarf es ihrer Mitwirkung durch den Erlass eines Gesetzes. Hier wird die rechtliche Struktur transparent für die zugrundeliegende politische Entscheidung. Rechtlich stehen sich der König und die Kammern als gleiche Repräsentanten der volklichen Einheit gegenüber. Aber der Modus der Wahl, durch den die Kammern die Repräsentantenqualität erlangen, erscheint der demokratischen Verfassungsentscheidung adäquater und legitimer als die Anerkennung eines Repräsentanten, der kraft Erbrechts in diese Stellung eintritt. Diese Verschiebung des politischen Gewichts und daraus folgend die ungleiche Gestaltung der rechtlichen Struktur mußte aus der verschiedenen Legitimation der Repräsentation erwachsen.¹⁸⁾ Ein Königtum, das seine Begründung traditionellen, vielmehr aber rationalistisch-empirischen Überlegungen verdankte¹⁹⁾, mußte gegenüber dem "eigentlichen Träger" der Volkssouveränität, dem Parlament, in dem das Volk seinen durch den aktiven Kreativekt geschaffenen Repräsentanten sah, in eine schwächere Stellung weichen. Als historische Voraussetzung kommt hinzu, daß die Belgier nach den Erfahrungen mit dem holländischen König voller Mißtrauen gegen eine königliche Gewalt waren und der Nationalkongreß auch aus diesem Grunde bestrebt war, manche "checks" in die Ver-

17) Errera, a.a.O. S.55; Smend, Preuß. VerfÜrkde, S.30.

18) Zur Legitimierung der Repräsentation vgl. Leibholz, a.a.O. S.140 ff.

19) Dazu, daß bei der Erklärung der Monarchie als Regierungsform den Nationalkongreß zu einem bestimmenden Teil Opportunitätsgründe bewogen haben und die Republik als Staatsform der Zukunft betrachtet wurde, vgl. Errera, a.a.O. S.36.

fassung einzubauen, um eine Wiederholung solcher Erfahrungen zu vermeiden.²⁰⁾

Die in den art. 25 und 78 der Verfassung verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch relevant werdende Entscheidung des belgischen Verfassungsgesetzgebers für die Volkssouveränität findet ihren symbolhaften Abschluß in dem nicht in der Verfassung geregelten Titel des Königs: König der Belgier. Der Titel wurde in offensichtlicher Nachahmung des Titels "König der Franzosen" angenommen, den die Juli-Revolution nach der Tradition der konstituierenden Versammlung von 1791 wiederhergestellt hatte.²¹⁾ In der Verfassung von 1791²²⁾ findet sich zum ersten Mal der Titel König der Franzosen. Er sollte der Begriff für das neue Königtum werden, das nicht mehr aus eigenem Recht, aus der feudalen Verknüpfung der Souveränität mit dem Eigentum am Boden, sondern auf der Grundlage der Volkssouveränität zur Herrschaft berufen sein sollte. Darum verschwand der Titel auch wieder aus der Charte Ludwigs XVIII, der sich in ihrem Eingang wieder roi de France et Navarre²³⁾ nannte, und kehrte erst in die Charte constitutionelle zurück.

Die Reichsverfassung von 1849 hat keine eindeutige Entscheidung zwischen Volkssouveränität und monarchischem Prinzip getroffen. Gerade in dieser Kernfrage zeigt sich deutlich, daß die Verfassung ein Kompromiß war, und zwar kein echter Sachkompromiß, sondern ein dilatorischer Formelkompromiß, der die Entscheidung vertagte und beide Möglichkeiten offen hielt.²⁴⁾

20) Errera, a.a.O. S.37 u. 55.

21) ders., ebd. S.40.

22) ch. II sect. 1 art. 2 S.2.

23) Mit der Aufnahme der Begriffe France und Navarre ging die Charte bewußt oder unbewußt sogar hinter die gewonnene Nationaleinheit der nation une et indivisible zurück.

24) Die Unterscheidung zwischen Sach- und Formelkompromiß hat Carl Schmitt in seiner Verfassungslehre entwickelt, vgl. S.32 u. 54.

Den Titel des Reichsoberhauptes "Kaiser der Deutschen" (§ 70 RV 49) hat die Paulskirche aus der französisch-belgischen Tradition übernommen. Man kann aber nicht sagen, daß die Nationalversammlung damit den Gedanken der Volkssouveränität, der dem Titel in seinem Ursprung zugrunde lag, anerkennen wollte, es war eher ein taktisches Zugeständnis der Mehrheit, um in sachlich schwererwiegenden Fragen Entscheidungen in ihrem Sinne zu erreichen. Für diese Annahme spricht die Entstehungsgeschichte des § 70. In den ersten Entwürfen zur Reichsverfassung findet sich die Anlehnung an die belgisch-französische Tradition noch nicht. Der Entwurf der 17 Vertrauensmänner spricht in § 5 farblos vom "Deutschen Kaiser".²⁵⁾ Die ersten Entwürfe der Vorkommission des Verfassungsausschusses sahen den aus der konservativen Anschauung der Monarchie stammenden Titel "Kaiser von Deutschland" vor.²⁶⁾ Er ist dann aber im Verfassungsschuß anscheinend ohne Diskussion²⁷⁾ durch die Fassung ersetzt worden, die in den endgültigen Text als § 70 einging.²⁸⁾ Diese Fassung wurde im Plenum ohne Diskussion, allerdings recht knapp mit 214:205 Stimmen, angenommen.²⁹⁾ Die Hälfte der Versammlung hielt diese Formel also für falsch. Wie die wichtigste Partei der Versammlung, das rechte Zentrum, über den Titel dachte, hat ihr

25) Der Text des Verfassungsentwurfs der 17 in der Fassung der Kommission (Albrecht u. Dahlmann) und in der endgültigen Gestalt ist abgedruckt bei Hübner, Aktenstücke, S.97 ff.

26) § 1 Abs.2 des Entwurfs u. der Vorlage der Vorkommission, Anl.5 zu Hübner-Droysen III.

27) Droysens Protokoll bringt zum Titel nichts. Es wird zum wenigsten anzunehmen sein, daß, wenn der Titel diskutiert worden ist, die Diskussion unbedeutend war, so daß Droysen sie nicht notiert hat. Denn daß er "verständlich, redlich und mit unsäglichem Fleiß protokolliert" habe, bescheinigt sein späterer Gegner Jürgens in seinen Erinnerungen, a.a.O. Bd.1 S.181.

28) § 2 des Entwurfs d. Verfassungsausschusses StB 4675.

29) StB 4872.

Schriftsteller, der Abg. Haym, in seinem Bericht über die Abstimmung deutlich erklärt. Mit einem Unterton von Sorge spricht er von dem "populären Klang" des Titels und versichert anschließend zur Beruhigung, daß die übrigen Paragraphen über das Oberhaupt sämtlich im "konservativsten Sinn und im Interesse eines starken Monarchismus" ausgefallen seien.³⁰⁾ Die Mehrheit hat also nur ungern und mit Bedenken diesen Titel angenommen, glaubte aber wohl dieses Zugeständnis an die Popularität machen zu müssen.

In der Tat verträgt sich dieser Titel, der Ausdruck einer demokratischen Verfassungsentscheidung ist, schlecht mit den übrigen Vorschriften über das Reichsoberhaupt, insbesondere mit § 84, der mit seiner Zuständigkeitsregelung von einer ganz anderen verfassungsrechtlichen Grundlegung, im Sinne des monarchischen Prinzips, ausgeht.³¹⁾ Diese Widersprüche werden noch öfter festzustellen sein. Sie wurden auch bereits in der Paulskirche erkannt und veranlaßten den Abg. Heinrich Laube in seinen Erinnerungen zu der resignierten Bemerkung: "man sah vor sich, die ganze Verfassung werde nur ein unlogischer Haufen von Paragraphen werden, eine verstümmelte Lebensunfähigkeit".³²⁾ Auf die Ursachen, die die Vereinigung ganz heterogener Strukturelemente in der Verfassung bewirkten, wird später noch einzugehen sein.

Auch eine andere Formulierung in der Verfassung, die auf den ersten Blick wie eine Kodifizierung des Prinzips der Volkssouveränität aussieht, ist bei genauerem Zusehen anders zu interpretieren. Im Abschnitt über das Reichsoberhaupt steht in § 73 Abs.2:

Der Kaiser übt die ihm übertragene Gewalt durch verantwortliche, von ihm ernannte Minister aus.

Diese Formel hat weder in den französischen Verfassungen

30) Haym Nationalversammlung, S.248 ff.

31) Dazu eingehender anschließende Abschnitte.

32) Laube, a.a.O. III, S.377.

von 1791 und 1830 noch in der belgischen ein Vorbild. Dagegen findet sie sich schon in den ersten Entwürfen der Vorkommission³³⁾ und auch im Vorschlag des Verfassungsausschusses.³⁴⁾ Auch die Verfassungskommission des Casinos hat diesen Text vorgeschlagen.³⁵⁾ Er stammt also von konservativen Männern, die dem Gedanken der Volkssouveränität ablehnend gegenüberstanden.³⁶⁾ Das gebietet schon Vorsicht bei der Erklärung dieser Stelle. Und wenn wirklich von irgendeiner Seite dieser Formel ein demokratischer Gehalt gegeben worden wäre, dann wäre der ganze Paragraph im Plenum nicht ohne jegliche Diskussion angenommen worden. Es wäre daher verfehlt, § 73 Abs.2 in dem Sinn zu interpretieren, als sei hier die Unselbständigkeit der kaiserlichen Gewalt ausgesprochen. Vielmehr ist hier ein Einfluß der liberalen Lehre vom Grundvertrag festzustellen.³⁷⁾ Die dem Kaiser übertragene Gewalt ist daher so zu verstehen, daß einmal bei der Schaffung des Reiches dem Kaiser eine bestimmte Gewalt übertragen wurde, daß diese aber durchaus selbständig sein sollte.³⁸⁾³⁹⁾ In der Formulierung von der "übertragenen Gewalt" liegt also wohl eine Abkehr von der absoluten Monarchie, nicht aber schon die Hinwendung zur demokratischen.

33) Hübner-Droysen III, Anl.5a u.b. Mitglieder der Vorkommission waren G.Beseler, Droysen, Dahlmann u. v.Soirion, alle Mitglieder der Casinopartei.

34) StB 4676.

35) Hübner-Droysen, III Anl.5c.

36) Vgl. die Hinweise S.

37) Vgl. als Beispiel den Art. Grundvertrag im Staatslexikon, 7.Bd., 1839 von Welcker, S.235 ff u. Art. Constitution, 2.Bd., von Rotteck, S.766 ff.

38) Der naheliegende Gedanke eines Bundesvertrages kann nicht gemeint sein, da der Bundesstaat nicht durch Vertrag der Einzelstaaten geschaffen werden sollte, sondern durch den verfassungsgebenden Akt der Nationalversammlung, wozu dann als Vertragsannahme von Seiten des Monarchen die Übernahme der Kaiserwürde hinzugekommen wäre.

39) Selbst ein so ausgesprochen lib. Theoretiker wie Rotteck sieht als Kennzeichen der monarch. Gewalt ihre Selbständigkeit an gegenüber der republikanischen obersten Gewalt, die magistratisch ausgeübt wird. Art. Monarchie Staatslex. Bd.10, 1840, S.676.

Die Reichsverfassung hat keinen Paragraphen, in dem ausdrücklich das monarchische Prinzip⁴⁰⁾ oder das Prinzip der Volkssouveränität als Strukturprinzip genannt wäre. Das monarchische Prinzip in die Verfassung zu bringen, ist von keiner Seite versucht worden. Der Versuch hätte auch notwendig scheitern müssen. Denn die Verfassung von 1849 entstand nach einem jahrzehntelangen Kampf gegen eine Verfassungspraxis, die sich auf Art. 57 der Wiener Schlußakte⁴¹⁾ gestützt hatte, für die grundlegende Sicherung und Erweiterung der Volksrechte gegen die monarchische Gewalt. Das Interesse der Verfassungsgesetzgeber galt also vornehmlich der Mitwirkung der Bürger bei der Ausübung der Staatsgewalt. Daß aber die Mehrheit nach wie vor eine starke eigene monarchische Gewalt im Gegensatz zum belgischen Beispiel wollte, zeigt das Schicksal des Versuchs, die Volkssouveränität in der Verfassung zu verankern. Von den Parteien der Nationalversammlung hatten sich nur die eigentliche Linke und das linke Zentrum für die alleinige Geltung der Volkssouveränität ausgesprochen.⁴²⁾ Für die 2. Lesung der Verfassung hatten die demokratischen Mitglieder des Verfassungsausschusses Wigard, Schüler und Heinrich Simon zum Abschnitt über die Reichsgewalt ein Minoritätserachten eingebracht, nach § 6 folgenden § 7 einzuschalten: Das deutsche Volk ist souverän. Alle Reichsgewalt rührt vom Volke her.⁴³⁾

Dieser Vorschlag wurde mit 297 : 213 Stimmen abgelehnt.⁴⁴⁾ Der Abstimmung ging keine Diskussion voraus,

40) wie z.B. § 4 der württ. Verf. von 1819: Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus. In diesem ursprünglichen Sinn wurde das monarch. Prinzip 1848 nur noch von wenigen Konservativen vertreten. 1848 ging es darum, ob der Monarch konstitutionell, d.h. unabhängig vom Parlament oder parlamentarisch, d.h. mit Ministern aus der Kammermajorität regiere (siehe dazu Näheres später).

41) Die für Deutschland "klassische" Formel des monarchischen Prinzips.

42) Vgl. die Programme dieser Gruppen bei Salomon, a.a.O. S. 45-50.

43) StB 5786.

44) StB 5969.

da nach dem "Welckerschen Antrag" nicht mehr diskutiert wurde. Die Abstimmung fand aber noch ein Nachspiel in den Parteikorrespondenzen. Die Centren-Korrespondenz, das Organ der Kleindeutschen, entschuldigte die Ablehnung damit, daß sie nicht dem Satz an sich, sondern nur der Ungehörigkeit des Ortes gegolten habe.⁴⁵⁾ Und die Großdeutsche Korrespondenz schrieb ähnlich, selbst feurige Vertreter der Volkssouveränität hätten entgegengestimmt, weil sie einem rein theoretischen Ausspruch keine Stelle in der Verfassung einräumen wollten und weil es überflüssig erschienen sei, noch zu dekretieren, was durch Tatsachen feststehe.⁴⁶⁾ Jürgens meint, der Antrag habe ein Fühler für die Erbkaiserlichen sein sollen, ob sie es bei den Unterhandlungen mit der Linken ehrlich meinten, jene hätten aber mit Rücksicht auf den König von Preußen das "Wahrwort des Radikalismus" nicht an die Spitze stellen können, um die Annahme der Verfassung nicht unmöglich zu machen.⁴⁷⁾ Wenn man bedenkt, daß bei der 2. Lesung es sich "nicht mehr um Kampf und Austausch der Meinungen über dasjenige handelte, was dem Vaterlande frommt, sondern um die Taktik der Parteien..., bei denen der Zufall den Ausschlag gibt"⁴⁸⁾, wird man in den angeführten Motivationen der großen Parteien nicht ihre tiefsten Gründe für die Ablehnung suchen dürfen. Sie kämpften verbissen um das Wohlwollen der Linken, die die Gunst des Schicksals zum "Zünglein an der Waage" gemacht hatte und die nicht zaghaft war, diese Situation nach Kräften auszunutzen⁴⁹⁾, und mußten daher eine Brückierung

45) zit. bei Jürgens, a.a.O. 2.Abt. 2.Hälfte, S.259 (Fußnote).

46) zit. ebda.

47) Jürgens, ebda, S.258.

48) so die Centren-Korrespondenz vom 23.März, einen Tag vor der Abstimmung über den Antrag Wigard u. Gen., zit. bei Jürgens, ebda, S.249 (Fußnote).

49) So erklärte der Abg. Vogt zur Oberhauptsfrage ganz offen, die Linke werde derjenigen Partei zufallen, "die ihr die meisten Konzessionen in der Verfassung für Freiheitsbestrebungen macht". StB 4080.

vermeiden. Die beiden vorgebrachten Argumente entbehren daher auch der letzten Überzeugungskraft. Der Einwand, man wolle keine "theoretischen Sätze", der wiederholt gemacht worden ist⁵⁰⁾, hat nur dann einen Sinn, wenn man sich begnügt, statt einer Verfassung lediglich ein Organisationsstatut zu schaffen. Wenn man aber auch die Grundlagen des staatlichen Lebens regeln will, kommt man nicht umhin, einige Fundamentalssätze aufzustellen. Und wie die frühkonstitutionellen Verfassungen das monarchische Prinzip aussprachen, so ist in den Verfassungen unseres Jahrhunderts bis zum Bonner Grundgesetz das Prinzip der Volkssouveränität ausgesprochen worden, allen Einwendungen der Lehre, es sei juristisch bedeutungslos, zum Trotz.⁵¹⁾ Und der Einwand, es sei überflüssig, zu dekretieren, was durch Tatsachen feststehe, beruht auf einem rationalistischen Optimismus, durch ein Verfassungsgesetz Veränderungen herbeiführen zu können, und verkennet, daß ein Verfassungsgesetz, wenn und soweit es Bestand hat, auf den realen Machtverhältnissen beruht. Lassalle hatte 1848 noch nicht seinen Vortrag gehalten.⁵²⁾

Die wahre Auffassung der Mehrheit der Nationalversammlung wird ersichtlich aus einer Diskussion im Verfassungsausschuß. Das Minoritätserachten war hervorgegangen aus einem Antrag, den der Abg. Wigard im Verfassungsaus-

50) so auch der Abg. Beseler im Verfassungsausschuß zu derselben Frage, Hübner-Droysen III, S.511.

51) Vgl. die berechnete Kritik Hellers, a.a.O. S.75 an der Praxis, Art.1 S.2 WRV als staatsrechtlich irrelevant zu behandeln, und die sachgerechte Würdigung des entsprechenden Art.20 Abs.2 BGG bei v.Mangoldt-Klein, Anm.4, wo ausgesprochen ist, daß durch Art.20 Abs.2 die Volkssouveränität zum Inhalt der bundesrepublikanischen Grundordnung gemacht ist, und als staatsrechtliche Folge festgestellt wird, daß das Volk als Staatsträger die letzte irdische Quelle aller Staatsgewalt ist und die Aktivbürgerschaft von Verfassungen wegen höchstes Staatsorgan.

52) Über Verfassungswesen, insbes. S.48 ff., wo L. ausführt, daß die geschriebene Verfassung nur dort dauerhaft ist, wo sie den bestehenden Machtverhältnissen entspricht.

schuß bei der 2. Lesung des Abschnitts "Die Reichsgewalt" gestellt hatte. Mit der Begründung, es sei noch nirgends gesagt, von wem die Reichsgewalt ausgehe, schlug er vor als

§ 63a: Das deutsche Volk in seiner Gesamtheit ist souverän. Kein einziger Deutscher, kein Teil des deutschen Volkes kann sich die Ausübung der Souveränität zueignen.

Die Souveränität des deutschen Volkes ist unveräußerlich und unverjährbar.

als

§ 63b: Die Reichsgewalt rührt vom deutschen Volke her. Die Reichsgewalt teilt sich in die gesetzgebende, vollziehende und richterliche.

Weder die eine noch die andere der Reichsgewalten darf erblich übertragen werden. 53)

Der § 63a ist eine fast wörtliche Übernahme des Titels III Art.1 der französischen Verfassung von 1791. In § 63b klingt die Fassung des art.25 der belgischen Verfassung an.

Der Verfassungsausschuß widmete der Diskussion dieses Antrags den Großteil seiner Sitzung vom 14.2.1849.⁵⁴⁾ Wigard begründete seinen Antrag dahin, die Volkssouveränität auch in der Verfassung auszusprechen, sei notwendig, um die Ernsthaftigkeit des neuen Willens zu bekunden. Welcker widersprach mit scharfen Worten. Die vorgeschlagenen Paragraphen würden die Verfassung nur um Phrasen und Trivialitäten bereichern. Ahrens, der lange in Brüssel an der freien Universität Professor gewesen war⁵⁵⁾ und nicht müde wurde, auf das belgische Vorbild befürwortend oder warnend hinzuweisen, schließt sich Wigard an. Er schlägt eine veränderte Formulierung vor, in der die Souveränität definiert wird:

53) Hübner-Droysen III, S.491.

54) Vgl. zum Folgenden Hübner-Droysen III, S.510-512.

55) Zu Ahrens Näheres in der Allgemeinen Deutschen Biographie 1953 Bd.1, S.113, auch in der Ausgabe 1900, Bd.XIV, S.714.

Die Fülle der Reichsgewalt (Souveränität) liegt in der Gesamtheit der deutschen Nation, kein Teil des deutschen Volkes kann sich die Ausübung dieser Souveränität aneignen.

G. Beseler, der Wortführer der Casino-Partei im Ausschuß, spricht sich ebenfalls gegen die Vorschläge aus mit der Begründung, solch allgemeine Sätze zu vermeiden. Auch liege in der Schaffung des Bundesstaates, daß der Teil nicht die Souveränität des Ganzen habe. Auf den Einwurf Wigards, viele in der Paulskirche leugneten die Volkssouveränität, so habe Welcker noch jüngst von zwei Souveränitäten, der des Volkes und der der Fürsten, gesprochen, spricht sich dieser deutlich für eine eigene Souveränität der Fürsten aus. König und Nation seien souverän und verhielten sich zueinander im Vertrag, und zwar so, daß das Volk bis zum Widerstand fortschreiten könne, um den König zu zwingen, sich auf sein Recht zurückzuziehen. Im März hätte man die Throne stürzen können, das sei aber nicht geschehen, und darum seien und blieben die Könige souverän. Könige behalten wollen und sie nicht souverän sein lassen, sei ein Unsinn.

Welcker lehnt also entschieden die Unterstellung des Fürsten unter die Souveränität des Volkes ab. Der Fürst steht mit eigenständiger Gewalt neben dem Volk. Das ist die Auffassung, wie sie er und Rotteck bereits in ihrem Staatslexikon vertreten haben⁵⁶⁾, wie sie Dahlmann und Beseler vertraten⁵⁷⁾, wie sie auch Heinrich v. Gagern verstand, als er bei seiner Antrittsrede nicht von der Souveränität des Volkes, sondern der Nation

56) Welcker in Art. Staatsverfassung, 15.Bd., S.65 f (1843); Rotteck, Art. Monarchie etc., 10.Bd., S.674 ff (1840). Zur dualistischen Auffassung des Liberalismus im Vormärz vgl. auch Frahm, a.a.O., S.210 ff, zur Stellung der rheinischen Liberalen wie Mevissen und v.Beckerath, S.213.

57) Dahlmann, Politik, S.118; G.Beseler bei der Beratung der Verfassungsgarantien der Einzelstaaten, "das Prinzip der Volkssouveränität könne niemals gelten gegen die Souveränität der Nation", Droysen, Verf. Ausschuß 1.Teil, S.50.

sprach.⁵⁸⁾ Der Gedanke der Nationalsouveränität ist ein liberaler. Bei ihm sind die Gewalten, auch die verfassungsgebende, vertraglich aufgeteilt und den Kompetenzträgern genau zugeteilt. Erst das Zusammenspiel von Fürst und Volk ergibt das souveräne Handeln der Nation. Der Gedanke des Ausgleichs zum Schutz der Freiheit ist das Wesen der Nationalsouveränität. Die Volkssouveränität ist demokratisch. Sie ist Ausdruck der Macht des Staatsvolkes, der eine Gewaltenteilung widerspricht.

Diese Motive bestimmten die Mehrheit, das Prinzip der Volkssouveränität nicht in die Verfassung aufzunehmen.

Wie ist nun diese Ablehnung zu verstehen, da andererseits die Nationalversammlung, wenn auch zum Teil mit großen Bedenken, für sich die Gewalt der Verfassungsgebung allein in Anspruch genommen hat?⁵⁹⁾ Um zu einer sachgerechten Aussage zu gelangen, ist es notwendig, den Begriff der Gewalt zu differenzieren. Ich möchte

58) StB 17. Vgl. dazu Brief des Abg. u. württ. Ministers Römer an König Wilhelm I. von Württemberg vom 25.5. 1848: "Wüßten diese (die Extremen) freilich, welchen Unterschied Gagern zwischen National- und Volkssouveränität macht, wie er in erstere auch die Souveränität der Fürsten aufnimmt...", abgedruckt bei Valentin, Geschichte, Bd.2, S.15, Meinecke, Radowitz, S.105, sah in Gagerns Wort von der Nationalsouveränität ebenfalls ein Ausweichen vor dem Begriff der Volkssouveränität, er zitiert dort in Anm.2 eine aufschlußreiche Interpretation des Gagernschen Wortes durch einen hohen preuß. Beamten des Auswärtigen Amtes: "Nach dem Sprachgebrauch stehen Volk und Regierung, nicht Nation und Regierung im Gegensatz miteinander, und in der Nation sind die Regierungen mitbegriffen" (Marginal zu einem amtl. Bericht aus Frankfurt vom 19.5. 48).

59) Vgl. gleich Gagerns erste Rede als Präsident, StB 17 u. zum Ende der Verhandlungen die Vorlage der Reichsverfassung für die 2. Lesung durch den Verfassungsausschuß, in deren Eingang es u.a. heißt: Die Reichsversammlung hat die Vereinbarungstheorie,, schon zu wiederholten Malen abgelehnt. Sich stützend auf die Berechtigung der Gesamtheit der Nation ... und im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse, welche einer Vereinbarung zwischen sämtlichen Regierungen und Ständen der deutschen Einzelstaaten und der Reichsversammlung unüberwindliche Hindernisse in den Weg legen,

im Anschluß an Carl Schmitt⁶⁰⁾ und Henke⁶¹⁾ verfassungsgebende, verfassungsgesetzgebende und Staatsgewalt unterscheiden. Mit Henke möchte ich die verfassungsgebende Gewalt dem Volk vindizieren, seitdem die geistesgeschichtliche Säkularisierung die transzendente Bezogenheit des Menschen und seiner Gemeinschaftsordnung aufgelöst hat. Im säkularisierten Bereich hat die echte Monarchie keinen Raum mehr, denn sie ist wesentlich religiös bestimmt. Hier kann allein der auf sich selbst zurückgeworfene Mensch kraft seiner Vernunft die Wirklichkeit formen, d.h. auf dem Gebiete der Verfassung, selbst die "die Entscheidung über Art und Form der politischen Einheit" treffen. Wenn C.Schmitt auch noch im nachrevolutionären Frankreich der Restaurationszeit dem König eine echte verfassungsgebende Gewalt zuspricht⁶³⁾, so setzt das voraus, daß der radikale geistesgeschichtliche Bruch von 1789 zwischen 1815 und 1830 überwunden gewesen sei und noch einmal wenigstens für eine Zeit die Monarchie transzendent begründet gewesen sei. Das kann hier dahingestellt bleiben, denn das Königtum der Revolutionen des Jahres 1830 in Frankreich und Belgien ist jedenfalls nicht mehr⁶⁴⁾ transzendent, sondern nur noch rationalistisch gegründet.

wird die Reichsversammlung endgültig über die Verfassung beschließen". StB 5740. Hier wird also noch einmal betont, daß die Schwierigkeiten der Verhältnisse die Reichsversammlung bewogen haben, die Vereinbarung nicht zu suchen.

60) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S.75 ff.

61) Henke, a.a.O., insbes. S.24 ff. und 32 ff.

62) Vgl. Schmitt, a.a.O., S.282.

63) Schmitt, ebda S.80.

64) Schmitt, ebda S.287.

Dieses säkularisierte Staats- und Monarchieverständnis herrschte auch in der Paulskirche.⁶⁵⁾

Die verfassungsgesetzgebende Gewalt hat die Nationalversammlung allein für sich beansprucht.⁶⁶⁾ Sie ist von der demokratischen Minderheit immer herausgestellt und betont worden, die liberale Mehrheit hat das im Grunde immer als Folge der Unschlüssigkeit der Regierungen bezeichnet und bedauert, daß eine Vereinbarung der Verfassung nicht zustande kam. Soirons berühmtes Wort im Vorparlament, die Nationalversammlung sei einzig und allein berufen, die kommende Verfassung zu schaffen, hatte v.Gagern bereits in seiner Antrittsrede relativiert. Er sagte: "Der Beruf und die Vollmacht, das Verfassungswerk zu schaffen, hat die Schwierigkeit in unsere Hände gelegt, um nicht zu sagen die Unmöglichkeit, daß es auf anderem Wege (d.h. der Vereinbarung) zu Stande kommen könnte".⁶⁷⁾ Nicht das stolze Bewußtsein des dritten Standes, das Volk zu sein, wie es Siéyès 1789 so eindrucksvoll formuliert hatte⁶⁸⁾ und wie es den Congrès National 1831 beseelte, bestimmte die Mehrheit der Paulskirche, sondern die Befürchtung, eine Verständigung mit den Regierungen nicht zustande bringen zu können.⁶⁹⁾

65) Der Wandel zeigt sich darin, daß hier nicht mehr ein Fürst aus Macht eine Verfassung oktroyiert kraft einer religiös-personalen Sonderstellung, sondern daß eine gewählte Volksrepräsentation dem Fürsten in der neuen Verfassung einen Platz als Organ zuweist. Symbolhaft wird dieser Wandel deutlich in Uhlands bekanntem Wort: "Es wird kein Haupt über Deutschland leuchten, das nicht mit einem vollen Tropfen demokratischen Öls gesalbt ist" (StB 4819). Das Charisma der religiösen Weihehandlung ist abgelöst durch die demokratische Legitimierung.

66) Vgl. die abschließende Formulierung des Verfassungsausschusses, StB 5740, zit. in Note 51, oben.

67) StB 17.

68) in seiner berühmten Schrift *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*

69) Vgl. dazu die in Note 59 zit. Haltung des Verfassungsausschusses. Daß der Versuch, die Regierungen bei der Verfassungsgesetzgebung, zu übergehen, das Scheitern des ganzen Werkes zur Folge hatte, braucht

Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die verfassungsgesetzgebende Gewalt der Nationalversammlung sind notwendig vorkonstitutionell, denn sie lassen erst die Verfassung entstehen. Bestimmungen wie art.25 der belgischen Verfassung oder der vorgeschlagene § 6a der Reichsverfassung zielen daher auf die dritte oben genannte Gewalt, auf die Staatsgewalt, das heißt auf die mit dem Staat gegebene und auf seinem Gebiet ausgeübte Herrschermacht.⁷⁰⁾ Sie ist nach Umfang, Grenzen und hinsichtlich ihrer Träger in der Verfassung normierbar. Daß die Staatsgewalt von den erwähnten Verfassungsnormen gemeint ist, ergibt sich aus ihrem Text, denn die Gewalt, die vom Volke ausgehen soll, wird gleich anschließend in der herkömmlichen formalen Gliederung der Staatsgewalt als gesetzgebende, ausführende und richterliche konkretisiert.⁷¹⁾

Die Nationalversammlung hat es also abgelehnt, alle Staatsgewalt aus der Souveränität des Volkes abzuleiten. Sie hat damit zumindest offen gelassen, daß es auch eine nicht abgeleitete selbständige Gewalt gibt. Zwar hat sie mit dem Anspruch, die Verfassung allein zu schaffen, die Verfassungsgesetzgebung sich vorbehalten. Eine an der Verfassungsgesetzgebung beteiligte selbständige Gewalt außer der des Volkes, die sie repräsentierte, hat sie damit incidenter verneint, sie hat aber für den zu schaffenden Staat offen gelassen, ob der Monarch kraft eigenen Rechts seine Gewalt ausüben wird.⁷²⁾ Damit hat

hier nicht weiter erörtert zu werden. Darüber daß zu einer wirksamen Verfassungsgesetzgebung auch eine Staatsgewalt notwendig ist, um das Gesetz durchzusetzen, vgl. Henke, a.a.O. S.39 f.

70) Zur Herrschermacht als grundlegendem Kriterium der Staatsgewalt vgl. G.Jellinek, Allg.Staatslehre, S.430ff

71) tit.III,art.3-5 der frz.Verfassung von 1791; art.26, 29,30 der belg.Verf.; § 63b in Wigards Vorschlag.

72) Die Unterscheidung zwischen selbständigem Herrscherrecht, das auf einem unwiderruflichen Unterwerfungsvertrag beruhte (translatio), und bloßer Einräumung einer Herrschergewalt, deren Substanz beim Volke blieb (concessio), war bereits im Mittelalter entwickelt worden. Für viele Vertreter des Naturrechts

sie die Entscheidung offen gelassen, ob das Reich eine konstitutionelle Monarchie oder eine monarchische Demokratie werden sollte. Hier wird ein charakteristischer Zug der Reichsverfassung sichtbar. Sie verzichtet auf logisch-rationalistische Konsequenz. Sie sucht eine Mittelstellung, um in vorsichtiger Form das Neue mit dem Alten zu verbinden. Die Paulskirche steht in ihrer Mehrheit viel stärker in der Tradition und ist dem Doktrinarismus entschieden abgeneigter als die Assemblée Constituante von 1789 und in ihrem Bann der belgische Congrès National. Die Paulskirche wollte, wie Droysen einmal schreibt, "die Revolution als Tatsache in ihren Wirkungen formelnd, sie abschließen"⁷³⁾, aus ihr aber nicht im Bruch mit dem historisch Überkommenen radikal Neues schaffen.

Die Frage nach dem belgisch-französischen Einfluß auf die Grundstruktur des Staates ist also zu einem wesentlichen Teil negativ zu beantworten. Zwar basiert die Reichsverfassung wie die französischen Verfassungen von 1791 und 1830 und die belgische von 1831 auf der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes, wenn auch nicht so eindeutig und unbestritten wie diese.⁷⁴⁾ Sie unter-

beruhte alle Staatsgewalt auf dem Unterwerfungsvertrag. Vgl. dazu Gierke, Althusius, S.76 ff. Die Begründung einer selbständigen monarchischen Gewalt durch einmalige Übertragung von Seiten des Volkes hätte daher durchaus in der staatstheoretischen Tradition gelegen, wie sie in Deutschland seit langem gepflegt worden war, und wie sie auch den Vorstellungen einer monarchischen Gewalt vieler gemäßigter Liberaler entsprochen hätte (vgl. die Nachweise S.24). Selbst für eine nicht auf Vertrag mit dem Herrscher beruhende absolute Herrschergewalt hatte Hobbes eine rationalistische Begründung im gegenseitigen Unterwerfungsvertrag aller Staatsbürger gefunden, *Elementa philosophica de cive*, Cap.V No. VI-VIII, 1647.

73) an seinen in Belgien lebenden Freund Arendt am 22.3. 1849, in Droysen, Briefwechsel, S.532.

74) In der Constituante von 1789 hat es allerdings auch eine Minderheit gegeben, die sich für eine Gewährung der Verfassung durch den König aussprach in einer Erklärung vom 15.9.1791, siehe dazu Redslob, a.a.O., S.70.

scheidet sich aber von diesen Verfassungen in der Strukturierung der Staatsgewalt. Die französisch-belgische Form sieht eine einzige und einheitliche Quelle vor, die Volkssouveränität. Die Reichsverfassung hat eine ähnliche Vorschrift nicht, ja die Aufnahme einer der französisch-belgischen Formel analogen ist in Übereinstimmung mit der deutschen liberalen Tradition abgelehnt worden. Damit ist der kommenden Verfassungswirklichkeit überlassen worden, sich entsprechend dem monarchischen Prinzip oder dem Prinzip der Volkssouveränität zu gestalten.

Wenn wir uns nun der Regelung der Zuständigkeitsvermutung in der Reichsverfassung zuwenden, so stellen wir wiederum fest, daß nicht die demokratische Formel der belgischen Verfassung aufgenommen wurde, ja daß die monarchische Formel der Reichsverfassung bewußt im Gegensatz zur belgischen gewählt worden ist. Die Vorschrift in der Reichsverfassung lautet:

§ 84. Überhaupt hat der Kaiser die Regierungsgewalt in allen Angelegenheiten des Reiches nach Maßgabe der Reichsverfassung. Ihm als Träger dieser Gewalt stehen diejenigen Befugnisse und Rechte zu, welche in der Reichsverfassung der Reichsgewalt beigelegt und dem Reichstag nicht zugewiesen sind.

Hier ist also die negative Zuständigkeit für den Reichstag ausgesprochen. Seine Zuständigkeit ist begrenzt, während der Kaiser die umfassende und ergänzende Kompetenz besitzt. Diese Formulierung findet sich bereits im ersten Entwurf der Vorkommission, die der Verfassungsausschuß für den Abschnitt Reichsoberhaupt und Reichsrat eingesetzt hatte.⁷⁵⁾ Die Mitglieder dieser Kommission v. Soiron, Dahlmann, G. Beseler und Droysen, waren ohne Ausnahme prominente Mitglieder der Casinopartei. Sie vertraten die Ansicht der liberalen Mehrheit, die zwar bürgerliche Freiheit, aber im Rahmen einer starken staatli-

75) Hübner-Droysen, III Anl. 5a § 13, in der handschriftlichen Fassung Droysens Anl. 5b § 14.

chen und das war für sie monarchischen Ordnung wünsch-
te.⁷⁶⁾ Diese Zuständigkeitsvermutung des § 84 RV 1849
entsprach daher ganz ihren Vorstellungen von einer star-
ken, vom Parlament unabhängigen Exekutive. Der Paragraph
stellt eine Teilkodifikation der konstitutionellen Monar-
chie dar.

Ihm ist im Verfassungsausschuß die umgekehrte bel-
gische Regelung des art.78 entgegengestellt worden, al-
lerdings ohne Erfolg. Die Fraktion des "Augsburger Hofes"
- sie bildete mit der Fraktion des "Württembergischer
Hofes" das eigentliche linke Zentrum - hatte durch eine
eigene Kommission, zu der u.a. der spätere Vizepräsident
der Nationalversammlung Wilhelm Beseler gehörte, einen
Entwurf für den Abschnitt Reichsoberhaupt und Reichsrat
ausarbeiten lassen. In Übereinstimmung mit ihrer grund-
sätzlichen Haltung, die Verfassung allein auf die Volks-
souveränität zu gründen⁷⁷⁾, schlug die Fraktion einen
§ 14 vor, der direkt dem art.78 der belgischen Verfas-
sung nachgebildet ist:

Der Kaiser hat keine andere Gewalt, als welche
ihm die Reichsverfassung und die anderen in Kraft
der Verfassung gegebenen Gesetze ausdrücklich bei-
legen. 78)

In ihren Bemerkungen zum Entwurf weist die Kommission
auch ausdrücklich darauf hin, daß sie im Gegensatz zu
dem vom Verfassungsausschuß vorgeschlagenen System, nach
dem die Gewalt des Oberhauptes die Regel, die Mitwirkung

76) Für die Auffassung des rechten Zentrums ist Dahl-
manns Meinung charakteristisch, "daß die Wirksamkeit
einer Regierung stets Hauptsache im Staate ist, weil
mit der Ordnung ... die Möglichkeit der Freiheit ge-
geben, die notwendig verloren geht, wenn Ordnungs-
losigkeit fortdauert" und "was jemals Herrliches un-
ter den Menschen gelungen ist, liegt zwischen den
großen Achsen, die die Welt halten, Ordnung und Frei-
heit, mitten inne". Ohne Ordnung keine Sicherheit,
ohne Sicherheit keine Freiheit", in Geschichte der
frz.Rev. S.240 u. S.421 f.

77) Vgl. das Parteiprogramm des Augsburger Hofes bei
Salomon, a.a.O. S.46.

78) Hübner-Droysen, III Anl. 5 d.

des Reichstages die Ausnahme sei, das in Belgien (art. 78) bereits geltende umgekehrte System angenommen habe.⁷⁹⁾ Der Verfassungsausschuß hat diesen Vorschlag des Augsburger Hofes, obwohl er ihm vorgelegen hat⁸⁰⁾, nicht übernommen.

Als Ergebnis läßt sich also feststellen, daß der Einfluß der belgischen Verfassung, die, was noch einmal betont werden soll, nur als besonders beispielhafte Gestaltung des neuen verfassungsrechtlichen Denkens auf dem Boden der Volkssouveränität für den Einfluß dieses Denkens steht, gerade in der grundlegenden Verfassungsentcheidung, ob nämlich die Reichsverfassung konsequent vom Grundsatz der Volkssouveränität ausgehen sollte oder ob sie noch eine echte monarchische Gewalt beibehalten sollte, sich nicht durchgesetzt hat. Die Verfechter der Volkssouveränität sind sowohl bei dem Versuch, diese selbst als Verfassungsprinzip festzulegen als auch bei dem Versuch, die monarchische Gewalt enumerativ zu beschränken, nicht durchgedrungen.

Diese stärkere Betonung des monarchischen Elementes ist nicht nur aus einer stärkeren Neigung der Deutschen, eine Obrigkeit anzuerkennen, zu erklären, sondern auch und 1848 vor allem aus dem Bestreben, endlich die staatliche Einheit zu erlangen. Die Paulskirche und der Congrès National standen beide vor der Aufgabe, etwas Neues zu schaffen im Gegensatz zu einer alten Verfassungsordnung, die als ungerecht und unzureichend empfunden wurde. Gemeinsam war beiden Versammlungen auch die

79) Hübner, Aktenstücke, S.741 f.

80) Daß der Vorschlag des Augsburger Hofes dem Verfassungsausschuß vorgelegen hat, ergibt sich aus einer Angabe im Protokoll Droysens, Hübner-Droysen III, S.326. Unmittelbar nach der Beratung des § 13 (dem der spätere § 84 entspricht) wurde eine Vorschrift über die Anstellung der Reichsbeamten durch den Kaiser erörtert. Dazu bemerkt Droysen abschließend: § 18 des Augsburger Hofes (gemeint der § 18 des Kommissionsvorschlages dieser Fraktion, der sich mit der genannten Materie befaßte) schien hier angemessen benutzt zu werden.

Aufgabe, die individuelle Freiheit zu sichern und zu erweitern. Es gibt aber einen wesentlichen Unterschied. Die Belgier konnten ihre staatliche Einheit, nachdem sie gegenüber den Niederländern behauptet war, als gegeben voraussetzen.⁸¹⁾ Bei der Regelung ihrer staatlichen Ordnung galt nunmehr das Interesse in der Hauptsache den liberalen Freiheitsideen. Den Deutschen war aber die Aufgabe gestellt, mit der Freiheit zugleich die Einheit erst zu schaffen und diese immer gefährdete Einheit möglichst zu sichern. Die Sorge um die Einheit, um eine wirkungsvolle und starke Einheit ist die Hauptsorge der Mehrheit der Nationalversammlung geblieben.⁸²⁾ Nicht zuletzt ihretwegen hat man versucht, das Reichsoberhaupt mit eigener Macht und Autorität auszustatten.⁸³⁾

3. Der belgische Einfluß auf die Aufnahme der Gewaltenteilung als Strukturprinzip in die Reichsverfassung.

War das Prinzip der Volkssouveränität der belgischen Verfassung als demokratisches gegen das konservative von der selbständigen Gewalt des Fürsten nicht durchgedrungen, so ist das Ergebnis anders bei dem Gegensatz

81) Die Spannungen zwischen dem flämischen und dem wallonischen Volksteil wurden erst geraume Zeit nach der Begründung des Staates zu einer Gefahr für die staatliche Einheit.

82) Charakteristisch dafür sind die von Beifall begleiteten Worte Bassermanns zur Oberhauptsfrage: Mir ist das Zustandekommen eines einigen Deutschlands lieber als die starre Festhaltung eines Prinzips, und wenn dann die Spitze von den Fürsten einzig und allein gemacht würde, so wäre mir auch diese Spitze lieber als gar keine. StB 4734.

83) Die Tragik dieser Mehrheit war es dann, daß sie später um der Einheit willen einen guten Schuß demokratischen Wassers in den konservativ-liberalen Wein gießen mußte.

zwischen dem belgischen liberalen Prinzip der Gewaltenteilung und dem demokratischen Prinzip der Gewaltenteilung. Die belgische Verfassung hatte, auf demokratischer Grundlage entstanden, doch wesentlich eine liberale Struktur.⁸⁴⁾ Dies wird sichtbar einmal in dem ausgedehnten Grundrechtskatalog und zum andern im streng durchgeführten Prinzip der Gewaltenteilung.⁸⁵⁾ Diese liberalen Bestandteile der belgischen Verfassung sind von großem Einfluß auf die Reichsverfassung gewesen. Waren die Grundrechte vor allem gegen konservative Strömungen gerichtet, so die Gewaltenteilung gegen demokratische. Aus den Auseinandersetzungen um diese Verfassungsteile ergibt sich besonders deutlich, daß drei politische Konzeptionen auf die Verfassungsgebung eingewirkt haben und daß die belgische Verfassung immer dann als Vorbild diente, wenn liberale Ideen sich durchsetzten. Das Zurücktreten des demokratischen Elementes in der belgischen Verfassung, obwohl es das Grundelement ist und darum auch in der späteren Verfassungspraxis immer mächtiger wurde⁸⁶⁾, erklärt auch die Tatsache, daß, soweit demokratische Vorstellungen sich in der Reichsverfassung durchsetzten, diese nicht von der belgischen als vielmehr von der ersten und besonders von der zweiten französischen Verfassung beeinflußt waren.

Auf den Einfluß der Grundrechte ist im Rahmen dieser

84) Die liberale Modifizierung der belg. Verfassung führte zu derartigen Spannungen in der provisorischen Regierung, daß ihr führendes demokrat. Mitglied De Potter, das die Unabhängigkeitserklärung vom 4. Okt. 1830 (abgedruckt bei Pölitz, a.a.O. Bd.2, S.230) als erstes unterzeichnet hatte, ausschied und nach Frankreich ging. Vgl. Cambridge Modern History, Vol.X chapt.XVI, p.538 (Edmundson).

85) Bei einem dritten lib.Grundprinzip, dem egalitären Wahlrecht, vermischten sich in der Praxis mit der richtigen Theorie von der Notwendigkeit einer aristokratischen Führungsschicht doch handfeste Klasseninteressen, vgl. dazu Schneider, a.a.O., passim u. unten den Abschnitt über die Struktur des Volkshauses.

86) Beispiele: die parl. Regierung, das Nichtausüben des kgl.Vetos.

Arbeit nicht näher einzugehen⁸⁷⁾, der Einfluß auf die Gewaltengliederung ist aber eingehend zu untersuchen, da die Ordnung der Gewaltengliederung das Grundprinzip für das Verhältnis der Repräsentanten zueinander ist. Die Entscheidung zwischen Gewaltenvereinigung und Gewaltentrennung fiel bereits bei der Errichtung der provisorischen Zentralgewalt. Die Linke hatte unter dem unverkennbaren Einfluß der französischen Verfassung von 1793 die Exekutive als Vollzugsausschuß der Legislative gedacht.⁸⁸⁾ Dieser Vollzugsausschuß sollte voll verantwortlich sein und sich zurückziehen müssen, wenn die Mehrheit der Versammlung gegen ihn wäre, selbst aber nicht auf die Versammlung einwirken könne.⁸⁹⁾ Dieser Vorschlag stammte von den demokratischen Mitgliedern des Ausschusses für die provisorische Zentralgewalt Blum und v.Trützschler. Ihm stand der Mehrheitsvorschlag, der von Dahlmann redigiert worden war, gegenüber.⁹⁰⁾ Er sah eine selbständige⁹¹⁾, unverantwortliche Spitze der Zentralgewalt mit verantwortlichen Ministern vor. Die

87) Es sei hier nur kurz erwähnt, daß der Verfassungsausschuß in seinem Bericht über die Grundrechte ausdrücklich sagt:.. namentlich aus der belg.Verfassung.. ist manches entlehnt worden. StB 681.

88) Vgl. die art.71 u. 72 der Verf. von 1793.

89) StB 259.

90) Vgl. Ausschlußbericht u. Antrag StB 357 f.

91) Der Begriff "selbständige Gewalt" in diesem Zusammenhang der Gewaltengliederung ist von dem Begriff der Selbständigkeit der monarchischen Gewalt im oben erörterten Zusammenhang über monarch. Prinzip u. Volkssouveränität zu unterscheiden. Die Selbständigkeit der Gewalt in diesem Zusammenhang steht im Gegensatz zur abgeleiteten, delegierten Gewalt, deren eigentlicher Träger ein anderes Rechtssubjekt ist. Da hier die Selbständigkeit eine Wesenseigenschaft der Gewalt ist, ohne die sie eine andere wäre, kann man sie als materiellen Begriff der Selbständigkeit bezeichnen. Die selbständige Gewalt im Zusammenhang der Gewaltengliederung ist ein organisatorischer Begriff. Die Ausübung der Staatsgewalt, gleichgültig ob sie einem oder mehreren Trägern zusteht, wird dergestalt mehreren Organen übertragen, daß sie voneinander unabhängig sein sollen, ohne daß sie notwendig unabhängig von einem dritten primären Organ sein müssen. Daher sind auch selbständige Gewalten in diesem Sinn denkbar in Staaten, die nur einen Träger der Staatsgewalt

Entscheidung fiel zugunsten einer rechtsstaatlichen Gewaltenteilung. Sie ist präjudiziell für die Verfassung geworden. Die Linke hat bei der Abfassung des Abschnitts über das Reichsoberhaupt zwar versucht, dem Reich eine republikanische Spitze zu geben, die Regierungsgewalt des republikanischen "Reichsstatthalters" sollte aber selbständig, er selbst unverantwortlich, nur seine Minister verantwortlich sein.⁹²⁾ Der Versuch, die Exekutive aber zu einem Vollzugsausschuß der Legislative zu machen, wurde nicht wiederholt.

Die Diskussion über die Gewaltengliederung ging aus von der Frage, ob die Zentralgewalt der Nationalversammlung verantwortlich oder unverantwortlich sein solle. Die Linke argumentierte folgendermaßen: Die Souveränität ist unteilbar, sie steht beim Volk. Für das Volk übt das Parlament die souveräne Gewalt aus. Alle von sonstigen Repräsentanten ausgeübte Gewalt muß daher auf das Parlament zurückgeführt werden. Eine Gewalt, die dem Parlament nicht verantwortlich ist, ist daher nicht mehr der Souveränität des Volkes unterworfen. Daher kann die Exekutive nur ein Vollziehungsausschuß aus der Mitte der

haben, wie die modernen demokratischen Staaten. Daß solche organisatorisch selbständigen Gewalten eine bedeutende Eigenständigkeit erlangen können, beweist die Stellung des nordamerikanischen Präsidenten.

- 92) Vgl. die entspr. Minoritätserachten der Linken zur 1. u. 2. Lesung des Abschnitts über das Reichsoberhaupt, StB 4676 u. 5789. Eine kleine Gruppe der äußersten Linken (Fraktion Donnersberg) hat allerdings bei beiden Lesungen die Forderung nach einem verantwortlichen, aber vom Volk gewählten Präsidenten erhoben, ohne in der Diskussion noch eine bemerkenswerte Resonanz zu finden. StB 4694 u. 6058. Dieser Präsident nach amerik. Bild hätte auch durch seine Legitimierung durch direkte Wahl eine ganz andere Stellung gegenüber dem Parlament gehabt, als ein Exekutivsausschuß. Darum hätte dieser Vorschlag durchaus nicht die Gewaltenvereinigung zu fördern brauchen.

Nationalversammlung sein.⁹³⁾ Diesen Gedankengängen liegt die extremste Auffassung der Volkssouveränität in der Form der identischen Demokratie zu Grunde, denn auch das repräsentative Parlament wurde nur als Notbehelf angesehen. Der Abg. Simon (Trier) erklärte, daß selbst in einer (repräsentativen) Demokratie die Volkssouveränität nicht vollständig sei, da dort die Gesamtheit nur vertreten werde. Sie werde es erst dann, wenn sich jeder selbst vertritt. Doch sah er die direkte identische Demokratie noch als eine Idealform der Zukunft an.⁹⁴⁾ Und man kann den atomistisch-egalitären Kern der Demokratie nicht schärfer fassen als der Abg. Raveaux, der sagte, daß jedes Individuum, wenn auch zu einem millionsten Teil souverän sei.⁹⁵⁾ Daher bezeichnete der Abg. v.Trützschler die Einrichtung einer selbständigen Exekutive als Hochverrat, weil darin eine Entäußerung der Souveränität des Volkes auf etwas außer ihm selbst seiendes liege.⁹⁶⁾ Da aber die direkte Demokratie noch als Idealform der Zukunft angesehen wurde, mußte man ein handelndes Organ für das souveräne Volk finden. Und das war das aus Wahlen hervorgegangene Parlament. Hier stoßen wir wieder auf den Grundsatz der Demokratie, daß jede Repräsentation nur noch legitimiert werden konnte durch die direkte Beteiligung des Staatsvolkes an der Bildung des Repräsentanten. Eine echte Teilung der Gewalten wurde als unvereinbar mit dem Gedanken der unteilbaren Souveränität abgelehnt. Die Linke unterschied weder den pouvoir constituant von den pouvoirs constitués noch diese letzteren unter sich. Zwar wollte sie noch die Ausübung der Gewalt

93) Vgl. die Reden der Abg. Wesendonck StB 377, Blum StB 404, v.Trützschler StB 414, Simon (Trier) StB 406 f., Vogt StB 508.

94) StB 407.

95) StB 516.

96) StB 414.

dem Volke nehmen und dem Parlament geben⁹⁷⁾, insoweit blieb sie auf dem Boden der Repräsentation, wenn auch nur aus praktischen Gründen.⁹⁸⁾ Als Repräsentanten wollte sie aber nur das Parlament gelten lassen.

Der Gedanke, daß die Souveränität als letzte unabhängige Entscheidungsgewalt nicht teilbar sein könne, war richtig.⁹⁹⁾ Seine Schwäche war, daß er unterschiedslos alle Gewalten, insbesondere die verfassungsgebende und die verfaßten Gewalten, unter die Souveränität subsumieren wollte. Die verfassungsgebende Gewalt als Substrat aller anderen Gewalten ist unteilbar, ein Kompromiß auf diesem Gebiet nur dilatorisch.¹⁰⁰⁾ Das zwingt aber nicht zu der Folgerung, daß auch die konstituierten Gewalten ungeteilt in einer Hand sein müssen. Werden sie geteilt, so fällt nur die Entscheidung bei einem Konflikt dieser Gewalten wieder an die verfassungsgebende Gewalt zurück.¹⁰¹⁾

Diese Unterscheidung zwischen verfassender und verfaßter Gewalt ist von der Rechten vertreten worden. So sagte Welcker, er glaube an die Volkssouveränität, aber nicht bei den konstituierten Gewalten, dort teile sich

97) Vgl. die Entgegnung, die Robert Blum, der oft versucht hat, die doktrinäre Haltung der Linken zu überwinden, v.Vincke gab, als dieser in einem Staat mit Volkssouveränität das Parlament als Geschworene und das Volk als Kassationshof bezeichnete. Blum replizierte, eine Verfassung auf dieser ultrarevolutionären Grundlage sei nicht lebensfähig. Zum Beweis berief er sich auf das Schicksal der französischen Verfassung von 1793 (v.Vincke StB 137, Blum StB 151).

98) Vgl. die pragmat. Begründung Simons, zit. S.29.

99) Vgl. Heller, a.a.O. S. 43, 51.

100) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S.54.

101) Vgl. C.Schmitts lapidare Einleitung der Politischen Theologie: "Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet", S.9 ff. Hellers Kritik an der Definition Schmitts, a.a.O. S.65 ff, Schmitt wolle aus dem Grenzfall die Regel ableiten, kann nicht an der Tatsache vorbei, daß im Normalfall, wenn alle Gewalten zu einer übereinstimmenden Entscheidung kommen, die Frage nach der souveränen Gewalt sich überhaupt nicht stellt, da dann die "souveräne Entscheidungseinheit, die keiner anderen .. untergeordnet ist" nicht tätig zu werden braucht.

die Souveränität.¹⁰²⁾ Mit dieser Distinktion begründete sie auch die Rechtmäßigkeit der Gewaltenteilung, und zwar gerade unter Hinweis auf das belgische Vorbild. So erklärte der Abg. Bassermann, das belgische Volk habe sich auf Grund seiner Souveränität eine konstitutionell-monarchische Regierung, also eine Regierung mit echter Gewaltenteilung, gegeben.¹⁰³⁾ Und der Abg. v.Beckerath, der spätere Reichsfinanzminister, replizierte auf den Vorwurf v.Trützschlers, die Einrichtung einer vom Parlament unabhängigen Exekutive sei Hochverrat: Das habe aber der belgische Nationalkongreß getan, als er die erbliche königliche Gewalt dem Haus Coburg übertragen habe. Und zum Beweis der Richtigkeit dieser Entscheidung der belgischen verfassungsgesetzgebenden Nationalversammlung verwies er auf die glückliche Entwicklung, die Belgien seitdem genommen habe.¹⁰⁴⁾

Es würde zu weit gehen, wenn man die schließliche Entscheidung der Versammlung für eine Aufgliederung der Staatsgewalt in dem Sinn auf das belgische Vorbild zurückführen wollte, als wenn dieses von alleinausschlaggebender Bedeutung gewesen wäre. Die Theorie der Gewaltenteilung und ihre rechtsphilosophische Begründung war um vieles älter als die 1848 erst 17 Jahre alte belgische Verfassung und hatte seit Locke, Montesquieu und insbesondere Kant¹⁰⁵⁾ tief auf die politischen Vorstellungen gewirkt. Man kann aber mit Sicherheit sagen, daß

102) StB 140 (bei der Beratung des sog. Raveaux'schen Antrages, neben der Nationalversammlung constituierenden Versammlungen in den Einzelstaaten nicht zuzulassen. Die Diskussion legte zum ersten Mal die gegensätzliche Auffassung über die Volkssouveränität als Verfassungs- wie als Verfassungsgebungsprinzip offen).

103) StB 380.

104) StB 415.

105) Kants Auffassung über die Gewaltenteilung als einzig rechtmäßige Verfassung in Zum ewigen Frieden, II. Abschnitt, 1.Def. Art., zit. nach C.Schmitt, Verfassungslehre S.127).

die belgische Verfassung im Zusammenhang mit dem auf ihr beruhenden politischen Leben des Landes als Bestätigung für die Richtigkeit der Theorie von großer Bedeutung gewesen ist. Hier war eine Verfassung, die dem theoretischen Leitbild des Liberalismus weithin entsprach. Und diese Verfassung hatte sich besonders im Revolutionsjahr 1848 bewährt.¹⁰⁶⁾ Hier war der überzeugendste Beweis jeder Theorie - die Bewährung in der Praxis - gelungen. Darum verweist man immer wieder darauf, wie glücklich, friedlich und wohlhabend Belgien unter dieser Verfassung geworden ist.¹⁰⁷⁾ Das machte die belgische Verfassung in solch hervorragendem Maße geeignet, als überzeugendes Beweismittel zu dienen, um der Reichsverfassung eine Struktur zu geben, die auf denselben Prinzipien aufbaut wie die Struktur der belgischen Verfassung. Daß daraus auch die Übernahme mancher Einzelheit folgte, ohne daß man sich dessen besonders bewußt wurde, ist selbstverständlich. Es war dies ein ähnlicher geistiger Vorgang wie die Übernahme mancher englischen Einrichtung in die französische Verfassung von 1791. Die englische Verfassung¹⁰⁸⁾ als idealisierte Verwirklichung politischer Vorstellungen war der Beweis ihrer Richtigkeit und wurde dadurch zum Vorbild. So war 1848 die belgische Verfassung

-
- 106) Belgien ist von revolutionären Erschütterungen unberührt geblieben. Im Verfassungsrecht wurde als einzige Veränderung der Census auf das in der Verfassung für zulässig bestimmte Minimum festgesetzt (Vauthier, a.a.O. S.39) u. etwas später die Inkompatibilität zwischen Beamten- u. Abg.-Eigenschaft verschärft (Errera, a.a.O. S.101).
- 107) Außer auf v.Beckerath, der bereits oben zitiert wurde, sei verwiesen auf Bassermanns Rede über die erbl. Monarchie StB 4732, und auf die Motive des Verfassungsausschusses zu den Grundrechten: "... die belgische Verfassung, die sich in schweren Zeiten der Gefahr bewährt hat", StB 681, und zur Einleitung der Reichsverfassung: "... die konstitutionelle Monarchie in einer Weise durchzuführen, wie sie in Belgien Ruhe, Fortschritt und Macht sichert..." StB 2723.
- 108) Selbstverständlich ist hier Verfassung als Begriff für den politischen Gesamtzustand Englands gemeint, nicht im Sinn eines Verfassungsgesetzes, das England nicht kennt.

als ideale oder vielleicht auch idealisierte Verwirklichung liberaler Vorstellungen Beweis ihrer Richtigkeit und wurde dadurch zum Vorbild.¹⁰⁹⁾

4. Der belgische Einfluß auf die Staats- und auf die Regierungsform der Reichsverfassung - die Entscheidung zwischen konstitutioneller und parlamentarischer Monarchie -.

Mit der Entscheidung über die Grundlage der Verfassung hängt eng zusammen die Entscheidung über die Staats- und die Regierungsform, die letztere ist abhängig von der ersteren. Ihre besondere Bedeutung für die Repräsentation liegt darin, daß durch sie der Integrationsmodus festgelegt wird, durch den die Repräsentanten den Staat im Prozeß seines ständigen Neuwerdens zur Einheit und zum Ganzen integrieren.¹¹⁰⁾

Kennzeichnend für die Verfassungsentwicklung im 19. Jahrhundert ist die Abspaltung der absoluten durch die konstitutionelle Monarchie und der Übergang der konstitutionellen in die parlamentarische. Die konstitutionelle

109) Darauf, daß die Vorbildlichkeit auf ihre liberale Seite beschränkt war und nicht die demokratische erfaßte, wurde bereits auf S. 33, 34 hingewiesen.

110) Der Begriff der Integration als Bezeichnung für den Vorgang, durch den der Staat in seinen Lebensäußerungen immer wieder neu wird und ist, ist durch Smend zu einem Grundbegriff verfassungstheoretischen Denkens geworden. Vgl. Die politische Gewalt ... S. 82 ff, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 136 ff. Leibholz, a.a.O. S. 60, sagt über die Beziehung zwischen Repräsentation und Integration: "die zentrale, verfassungstheoretische wie verfassungsrechtliche Bedeutung des repräsentativen Prinzips liegt in der funktionellen Integration des Staates"...

Monarchie war eine liberale Staatsform, ihr Wesen, die echte Gewaltengliederung, diente dem Schutz der individuellen Freiheit.¹¹¹⁾ Sie barg aber einen demokratischen Kern in der Teilnahme demokratischer¹¹²⁾ Repräsentanten an der Ausübung der Gewalt. Dem demokratischen Repräsentanten fiel die gesetzgebende Gewalt zu, weil man im Gesetzgebungsrecht die höchste und das ganze Staatsleben bestimmende Gewalt sah.¹¹³⁾ Aber bereits im ersten Ansatz durchbrach die Schwerkraft des demokratischen Parlamentes die theoretische Gewaltengliederung, indem politisch besonders bedeutsame, namentlich das Einzelinteresse der Staatsbürger berührende Materien wie das Budget und der Abschluß von Verträgen, die Kriegserklärung, der Friedensschluß zur Kompetenz der gesetzgebenden Gewalt gezogen wurden in der Weise, daß diese Dinge einem formellen Gesetzgebungsverfahren unterworfen wurden.¹¹⁴⁾ Doch lehrte die Erfahrung, daß immer noch weite Gebiete der Politik, insbesondere die Regierung im engeren Sinn, die die Richtung und das Gewicht der staatlichen Initiative bestimmte, im gesetzfreien Raum spielten und von dort her das Feld der Gesetzgebung vorbezeichnet und bestimmt wurde. Hiervon sah sich die demokratische Gewalt ausgeschlossen. Das führte immer mehr dazu, daß die Parlamente

111) Vgl. die Begründung der Gewaltengliederung bei Montesquieu, a.a.O. LXI, ch.6.

112) Dies ist erst uneingeschränkt nach der Beseitigung der Wahlbeschränkungen richtig. So war in England bis über die Mitte des 19. Jahrh. die Parlamentsherrschaft eine Adelsoligarchie, auch nach der Wahlreform von 1832 vgl. Hatschek, a.a.O. S.627 f. Auf dem Kontinent bildete sich eine plutokratische Oligarchie, vgl. dazu Schneider, a.a.O. passim.

113) Vgl. Rousseau, a.a.O. L.II ch. 6. Allerdings war an Stelle des souveränen Volkes durch den Sieg des von Rousseau abgelehnten Repräsentationsgedankens (vgl. L.III ch.15) der Repräsentant getreten.

114) Vgl. frz. Verf. 1791 Ch.III Sect. 1.

Einfluß auf die Exekutive als Regierungsform zu nehmen versuchten. Dies geschah in der Form der parlamentarischen Regierung, die Minister waren vom Vertrauen des Parlamentes abhängig. Der Parlamentarismus stellt ein Zurückdrängen des Prinzips der Gewaltengliederung, damit ein Zurückdrängen des liberalen Momentes dar. Andererseits war der Parlamentarismus mit Strukturelementen der Gewaltengliederung gemischt, so wenn die Exekutive durch Vertagung und Auflösung auf das Parlament ein wirken konnte.

Im Zusammenhang mit der Verfassungsgrundentscheidung, ob alle Staatsgewalt allein auf der Volkssouveränität beruht oder ob es eine eigenständige monarchische Gewalt gibt, können konstitutionelle wie parlamentarische Monarchie Staats- oder Regierungsform sein. In Staaten mit alleiniger Geltung der Volkssouveränität ist auch die konstitutionelle Monarchie nicht Staats- oder Regierungsform, das bedeutet, die Monarchie wird zu einer Organisationsform der Exekutive.¹¹⁵⁾ So kannte die französische Verfassung von 1791 mit ihrer konsequenten Teilung der Gewalten eine echte konstitutionelle Monarchie, aber nur als Regierungsform. Andererseits konnte die auf dem monarchischen Prinzip beruhende Monarchie der französischen Restauration eine Zeit lang parlamentarische Regierungen haben und der Konservative Chateaubriand aus Opportunitätsgründen für sie eintreten.¹¹⁶⁾ Hier war der

115) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 288 ff.

116) Vgl. Glum, Parlamentarismus, S.29 ff. Chateaubriand fordert die parlamentar. Regierung aus rationell-praktischen Erwägungen, daß das Regieren mit der Majorität "leichter und erfolgreicher" sei, in De la monarchie selon la Charte, 1817, zit. nach Meisner a.a.O. S.72.

Parlamentarismus Regierungsform. Den beiden Verfassungsgrundprinzipien sind aber je eine Regierungsform vom Wesen her zugeordnet. Der Volkssouveränität entsprach vom demokratischen Ansatz her der Parlamentarismus, dem monarchischen Prinzip die konstitutionelle Monarchie. Dies wird durch den Gang der Entwicklung bestätigt, indem dem letzten Endes immer die Regierungsform mit der Staatsform, die auf demselben Grundprinzip beruhte, in Einklang gebracht worden ist.¹¹⁷⁾ Die belgische Verfassung als "Gesamtzustand politischer Einheit"¹¹⁸⁾ beruht allein auf dem Prinzip der Volkssouveränität¹¹⁹⁾, dementsprechend hat sich auch die parlamentarische Regierungsform in der Verfassungswirklichkeit durchgesetzt.¹²⁰⁾ Das Verfassungsgesetz kennt sie noch nicht.¹²¹⁾ Es bezeichnet, in Übereinstimmung mit den Formulierungen der französischen Charten von 1814 und 1830 einen Übergang von der konstitutionellen zur parlamentarischen Form, steht aber noch ganz auf dem Boden der ersteren.

Die erste französische Verfassung hatte die Gewaltenteilung streng durchgeführt, obwohl die Nationalversammlung das englische parlamentarische System kannte.¹²²⁾ Die Minister werden allein vom König ernannt und entlassen, sie dürfen nicht Mitglieder der Legislative sein. Das Recht auf Teilnahme an den Sitzungen wurde ihnen erst nach langen Diskussionen eingeräumt, weil man befürchtete, die Minister könnten die Abgeordneten beeinflussen.¹²³⁾ Andererseits kann der König nicht auf das Parlament einwirken, er kann es nicht berufen, vertagen und auflösen,

117) Die parlamentarische Regierung setzte sich unter Ludwig XVIII. nicht durch, s. Glum, a.a.O. S.30. Das Experiment von 1791 ist durch die Verhaftung des Königs im August 1792 von noch kürzerer Dauer gewesen.

118) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S.1.

119) s. dazu die Erörterungen unter III. 2 oben.

120) Errera, a.a.O. S.58; Vauthier, a.a.O. S.50,99.

121) Errera, ebda.

122) Redslob, a.a.O. S.246; Glum, Parlamentarismus, S.27. Daß anders als seinem Verfassungsideal in L.XI, ch.6 entsprechend in England die Regierung mit der Mehrheitspartei identisch war, hatte Montesquieu, a.a.O. L.XIX, ch.27 selbst gesagt.

123) Vgl. Redslob, a.a.O. S.282.

er hat kein Initiativrecht, er kann lediglich die Legislative einladen, eine Sache zu beraten, sein Veto ist suspensiv.¹²⁴⁾ Die Ministerverantwortlichkeit ist justizförmig. Dieses System wird auch von der Direktorialverfassung von 1795 beibehalten.¹²⁵⁾ Die Verfassung von 1799 beseitigt die Inkompatibilität zwischen Abgeordneteneigenschaft und Ministeramt.¹²⁶⁾ Damit wird ein enger personeller Zusammenhang zwischen Regierung und Parlament möglich.

In der Charte von 1814 findet sich dann die Regelung, die etwas erweitert auch das Verhältnis von Legislative und Exekutive in der belgischen Verfassung ordnet. Obwohl sie von einem Verfechter des parlamentarischen Systems, B.Constant herrührt¹²⁷⁾, bleibt sie doch immer noch im Bereich der konstitutionellen Regierungsform. Der König kann das Parlament vertagen und auflösen, er ernennt und erläßt die Minister. Die Minister können Abgeordnete sein und im Parlament auch ohne diese Eigenschaft erscheinen, in Belgien müssen sie auf Verlangen der Kammern erscheinen.¹²⁸⁾ Die Ministerverantwortlichkeit ist aber noch keine politische, sondern immer noch eine strafrechtliche.¹²⁹⁾ Das wesentliche Kriterium, daß die Minister das Vertrauen des Parlaments haben müssen, ist nicht ausgesprochen.¹³⁰⁾ Deshalb hat Errera Recht, wenn er sagt, daß über das parlamentarische Regime "der

124) Vgl. die entsprechenden Bestimmungen der Verf. 1791 Ch.II sect.IV art.1 u.2, 5,8, Ch.III sect.I art.1 n.1, sect. IV, art. 1 u. 10.

125) art.47: Inkompatibilität zwischen Abgeordneteneigenschaft u. jedem anderen öffentl. Amt.

126) Eine positive Regelung über die Vereinbarkeit enthält die Verfassung nicht, die überdies durch die cäsaristische Herrschaft Napoleons bald wirkungslos wurde.

127) Vgl. Glum, Parlamentarismus, S.29.

128) art. 88 belg. Verf.

129) Vgl. art. 90 i.V.m. art. 63 u. 64 belg. Verf.

130) Ein Musterbeispiel für das Vertrauen als Kern des parlamentarischen Systems bietet Art.54 Weimarer RV.

Buchstabe (der Verfassung) nichts sagt".¹³¹⁾ Der Verfassungstext beschreibt ein konstitutionelles System, in dem gewisse Ansätze zu einer Verbindung zwischen Parlament und Ministerium eingeordnet sind, so vor allem die Möglichkeit, das Abgeordnetenmandat mit dem Ministeramt zu verbinden, und die Pflicht der Minister, vor dem Parlament Rede und Antwort zu stehen.¹³²⁾ Daraus folgt, daß der Integrationsmodus der Repräsentanten vorwiegend der monarchische ist, die Minister sind dem statisch-personalen Bereich des Fürsten zugeordnet, die parlamen-

131) Errera, a.a.O. S.58.

132) Meisner, a.a.O. S.65 f, will im Anschluß an Rehm in art.88 belg. Verf. eine parlamentarisch-politische Verantwortlichkeit sehen, die neben die kriminelle tritt. Dem ist dann zuzustimmen, wenn man unter dieser parlamentarischen Verantwortlichkeit nicht das parlamentarische System der Abhängigkeit der Minister versteht. Den Begriff der parlamentarischen Verantwortlichkeit für dieses Rede-und-Antwort-Stehen kennt bereits R.v.Mohl in seiner Schrift: Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, Tübingen 1837, S.10 ff. (zit. nach Wilhelm, a.a.O. S.143). Er verlangt dort aber jur. Verantwortlichkeit, da die parlamentarische keine weitere Folge als Tadel und feindselige Stimmung gegen die Regierung habe. Zu dieser Zeit wurde aus dieser Form parlamentarischer Verantwortlichkeit noch nicht der Schluß gezogen, daß ein Minister das Vertrauen des Parlamentes benötige. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S.328 sieht in art. 63, 64 die verfassungsgesetzliche Grundlage für eine parlamentarische Regierung. Hiergegen spricht aber die justizförmige Regelung des art.90, der im Zusammenhang mit art. 63 u. 64 zu sehen ist, und die in der Frühzeit des Liberalismus allgemeine justizförmige Auffassung der Ministerverantwortlichkeit. So begründet Errera die parl. Regierung auch nur mit Gewohnheitsrecht, a.a.O. S.56. Eine eigentümliche Haltung nimmt Vauthier zu dieser Frage ein, a.a.O. S.50 f. Er anerkennt durchaus, daß die Praxis in Belgien parlamentarisch ist, betrachtet das aber als ein reines Faktum ohne rechtliche Bedeutung, da er im Gegensatz zu Errera die Bildung von Gewohnheitsrecht leugnet. Er folgert daher, "daß das verfassungsmäßige Recht des Monarchen bezüglich freier Wahl seiner Minister, selbst außerhalb der parlamentarischen Parteien, unberührt geblieben ist".

tarische Integration als die dynamisch-dialektische ist,¹³³⁾ auf die Kammern und damit auf die Legislative beschränkt.

Die Verfassungspraxis in Belgien ist seit Beginn des Staates über die konstitutionelle zur parlamentarischen Form fortgeschritten. Es ist ungeschriebenes Verfassungsrecht, daß die Regierung aus der Majorität der Kammern gebildet wird.¹³⁴⁾ Dieses Prinzip ist nur in den ersten Jahren der Unabhängigkeit nicht streng beobachtet worden. Es war dies die Zeit, in der die "Union", die Vereinigung der beiden großen Parteien: Liberale und Katholiken aus den Jahren des Kampfes gegen die Niederländer, die Parteiunterschiede noch verdeckte.¹³⁵⁾ In dieser Zeit stimmte die Regierung aber nicht nur mit der Majorität, sondern, da das Parlament im wesentlichen noch einheitlich war, mit dem ganzen Parlament überein. Dieser Einfluß der Kammern war im 19. Jahrhundert aber noch moderiert durch zwei Prärogativen des Königs. Einmal wählte der König noch wirklich selbst die Minister aus der Majorität aus, nicht wurden sie ihm - wie es heute der Fall ist - präsentiert (art.65), zum andern stand und steht ihm auch heute noch das Recht zu, die Kammern aufzulösen (art.71). Es bestand also kein "Parlamentsabsolutismus".¹³⁶⁾ Der König brauchte sich nicht sofort dem Willen eines Parlamentes zu beugen, wenn zwischen diesem und seiner Regierung Differenzen bestanden, er konnte aber nicht die Regierung aus eigener Macht halten. Einem neuen Parlament, das mit der in der Wahl liegenden Legitimation durch das Volk versehen ist, muß der König folgen. Es zeigt sich hier dieselbe rechtliche Folgerung aus der verschiedenen politischen Legitimierung

133) Zu den monarchischen und parlamentarischen Integrationsformen vgl. Smend, Die politische Gewalt..., S.83 ff, Verfassung und Verfassungsrecht, S.153 ff, S.219 ff.

134) Errera, a.a.O. S.58.

135) Errera, ebda.

136) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, a.a.O. S.304.

der Repräsentanten wie bei der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der königlichen und der parlamentarischen Gewalt. Die königliche Repräsentation des Volkes ist die politisch schwächer fundierte und dadurch rechtlich schwächer strukturierte. Für den Integrationsmodus der Repräsentanten verschiebt sich das Schwergewicht auf den parlamentarischen, denn auch die Regierung ist hier in den Prozeß der dialektischen Auseinandersetzung hineingezogen, wie sie sich in parlamentarischen Wahlen und Abstimmungen manifestiert. Dieses parlamentarische System wie es Belgien 1848 besitzt, ruhend auf einem durch den Zensus begrenzten und homogenisierten, im Verhältnis zur Bevölkerung kleinen Volksteil als Aktivbürgerschaft im echten Gegenüber mit wirksamen königlichen Prärogativen, ist das Muster einer liberalen Strukturierung der Staatsgewalt und der Repräsentanten als den Trägern der Staatsgewalt. Die Freiheit des Einzelnen wird entsprechend dem individualistischen Kern durch die Balance der Repräsentanten gewahrt, der Staat wird integriert entsprechend der rationalistischen Wurzel im Suchen der politischen Wahrheit durch die politische Dialektik, an der nicht nur das Parlament und die Regierung, sondern auch die kleine Aktivbürgerschaft durch Presse und öffentliche Meinung teilnehmen konnte.¹³⁷⁾ Daß aber die Entwicklung aus dem demokratischen Kern der Volkssouveränität über dieses liberale Stadium hinausgehen würde, wird in einigen Teilen der Reichsverfassung von 1849

137) Vgl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 153, der Parlamentarismus die "auf eine begrenzte zeitunglesende Bourgeoisie berechnete Integrationsweise". Ebda, Anm. 20 sagt Smend, der heimliche Wähler sei das nicht integrierte und nicht integrationsbedürftige Individuum des staatsfremden liberalen Denkens. Dem ist entgegenzuhalten, daß der Liberalismus (auch in der Paulskirche, Näheres dazu später) aus seinem individuellen Ansatz für die öffentliche Wahl eingetreten ist, die geheime Wahl ist eine Forderung demokratischen Denkens. Aus seinem egalitären Ansatz mußte es das Wahlrecht für alle, auch die unselbständigen Bürger, verlangen. Daher mußte es anders als das liberale Denken, das immer von einem unabhängigen, freien Mann ausgeht, nicht so sehr die staatsintegrierende Öffentlichkeit der Wahl als den schutzbedürftigen schwachen Wähler sehen.

sichtbar.¹³⁸⁾

Wenn wir uns nun der Reichsverfassung zuwenden, so werden wir bei der Interpretation auf das wichtige Moment der Verfassungspraxis verzichten müssen, da die Verfassung ja nicht in Kraft getreten ist. Eine sichere Entscheidung, ob die Paulskirche eine konstitutionelle oder parlamentarische Monarchie erstrebt hat, können wir daher nicht durch eine *reductio ad praxim* führen. Dadurch wird aber die Beantwortung der Frage selbst relativiert, sie kann nur zu einer Bejahung einer stärkeren Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit für die eine oder andere Form führen. Die Entscheidung muß umso mehr im letzten offen bleiben, als ja auch die Verfassungsgrundentscheidung zwischen Volkssouveränität und monarchischem Prinzip nicht eindeutig gewesen ist.¹³⁹⁾

Wie die belgische schweigt auch die Reichsverfassung über das Verhältnis der Regierung zum Parlament, soweit es sich um die funktionelle Abhängigkeit handelt, insbesondere ob die Regierung vom Vertrauen des Reichstages abhängig und ihm verantwortlich sein soll. Die Reichsverfassung enthält dieselben Formeln einer konstitutionellen Regierung wie die belgische: Ernennung und Entlassung der Minister durch den Kaiser, justizförmige Ministerverantwortlichkeit, Vereinbarkeit der Abgeordneteneigenschaft mit dem Ministeramt, Recht und Pflicht der Minister, im Reichstag zu erscheinen.¹⁴⁰⁾ Insbesondere war die justizförmige Ministerverantwortlichkeit nicht geeignet, das parlamentarische System einzuführen. In ihrem Ursprung aus dem Kampf der Parlamente gegen die unabhängigen Regierungen des monarchischen Prinzips entstanden, im Wesenszusammenhang mit der Auffassung des vormärzlichen Liberalismus stehend, daß Regierung und Volksrepräsentation in einem

138) Dazu im einzelnen später.

139) Siehe oben III 2, S. 12 ff.

140) Vgl. die §§ 73, 99, 121, 122, 126 i, 192 RV 49. Auf den Zusammenhang dieser Vorschriften mit denen der belg. Verf. wird noch einzugehen sein.

natürlichen Gegensatz stehen,¹⁴¹⁾ ist sie recht eigentlich mit der Steuerverweigerung¹⁴²⁾ das Behelfsmittel der Regierungskontrolle im konstitutionellen Staat geblieben. In einem parlamentarischen Staat hat das Parlament viel wirksamere Mittel,¹⁴³⁾ sich gegenüber der Regierung durchzusetzen, beziehungsweise deren Abhängigkeit aufrechtzuerhalten, so daß aus den modernen Verfassungen diese justizförmige Ministerverantwortlichkeit verschwunden ist.

Die belgisch-französische wie die englische Verfassungspraxis haben also insoweit auf den Verfassungstext der Reichsverfassung keinen Einfluß gehabt, obwohl sie bekannt waren. Noch vor der Revolution hatte Robert v. Mohl, der in Frankfurt Abgeordneter und Reichsjustizminister war, das englische parlamentarische System in einem Aufsatz dargestellt.¹⁴⁴⁾ Er sah in dem Dualismus von Regierung und Parlament, wie sie das konstitutionelle System¹⁴⁵⁾ kennzeichnet, einen ständigen Konfliktstoff. Dieser Dualismus müsse notwendig einmal durch

141) Vgl. Rotteck, Vernunftrecht II, S. 230, ferner Schnabel, a.a.O. S. 162.

142) Hierauf wird im Abschnitt über das Budgetrecht der RV 49 noch einzugehen sein.

143) Daß die justizförmige Ministerverantwortlichkeit gegenüber der parl. Abhängigkeit der Minister eine stumpfe Waffe war, war auch die Ansicht der Paulskirche. So wurde eine Beratung über einen Gesetzesentwurf, der die Verantwortlichkeit der Minister der provisorischen Zentralgewalt betraf, vertagt mit der Begründung, "bei unbedingter parlamentarischer Verantwortlichkeit, sei die praktische Wirklichkeit eines solchen Gesetzes nicht hoch anzuschlagen". StB 1816. Das Gesetz ist auch später nicht mehr beraten worden.

144) Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systems in England, Frankreich und Deutschland, 1846, Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, Tübingen, Bd. III, S. 451 ff.

145) v. Mohl gebraucht sowohl für die deutsche dualistische wie die englische parlament. Praxis den Oberbegriff konstitutionell. Erst in einer nach 1848 erschienenen Arbeit, "Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel", das eine Überarbeitung des 1. Aufsatzes ist, nennt er nur noch

den Sieg einer Seite beseitigt werden. Der Sieg der monarchischen Regierung würde durch die Korruptionierung des Parlaments erreicht werden, der Sieg des Parlaments durch die parlamentarische Regierung. Letzteres ist natürlich für den Liberalen die einzig wünschenswerte Form, die er in England verwirklicht sieht und zur Nachahmung empfiehlt. Von einem anderen prominenten Mitglied der Nationalversammlung wie des Verfassungsausschusses, Welcker, war ebenfalls noch vor der Revolution auf die parlamentarische Praxis in den "echt konstitutionellen" Systemen von England, Frankreich und Belgien hingewiesen worden.¹⁴⁶⁾ Welcker unterscheidet die deutschen "Zufallsminister", die ihr Amt einzig und allein dem Belieben der Fürsten verdanken, von den "wahren National- und Staatsministern der echt konstitutionellen Systeme". Diese können sich nur solange halten, wie sie übereinstimmen mit der Nationalvernunft, sie sind mächtig, weil die Mehrheit des Volkes sie stützt, über ihre Fähigkeit und Tüchtigkeit zum Ministeramt entscheidet die Mehrheit der gewählten Repräsentanten. Wenn auch etwas verschwommen und in dem ihm eigenen Stil des Vernunftrechtlers, hat Welcker doch den Kern der parlamentarischen Praxis herausgestellt und diese als Forderung des Konstitutionalismus¹⁴⁷⁾ bezeichnet. Daß diese Publikationen ohne Einfluß auf die Abfassung der Verfassungsurkunde blieben, hat zwei Gründe. Einmal war die Auffassung der meisten Liberalen und auch der Demokraten derart von der Vorstellung des natürlichen Gegensatzes von Regierung und Parlament bestimmt, daß ihnen eine Identität nur das Mißtrauen

das dualistische System konstitutionell. Dieser undifferenzierte Gebrauch des Wortes konstitutionell findet sich auch bei Welcker, s.N. 107 unten, und in der Nationalversammlung, wo konstitutionell gleich parlamentarisch aber auch im Sinne einer eigenständigen monarchischen Macht gebraucht wird. Beispiel für letzteren Gebrauch in den Motiven G. Beselers zum Reichsoberhaupt StB 4679 f. Im ersteren Sinn reden von konstitutionell Gröner, StB 4043, Dahlmann StB 4048, Culmann StB 4879, Vogt StB 5006.

146) Staatslexikon, Supplement II, S. 528 ff (Ergänzung zu Art. Grundvertrag) 1846.

147) zum Begriff des Konstitutionalismus s.N. 145 oben.

erzeugte, das Parlament sei dann von der Regierung korrumpiert.¹⁴⁸⁾ Für sie galt immer noch Rottecks Auffassung: die Stände sind identisch mit dem Volk, mit der Regierung nur befreundet. Wo sie identisch mit der Regierung sind (durch Wahlbeherrschung oder Korruption) stehen sie dem Volk gegenüber. Aber auch, wo sie die Regierung unterjochen, hören sie auf, wahre Landstände zu sein, denn alsdann sind sie Selbstregierung und stehen gleichfalls dem Volk gegenüber, anstatt dessen

148) Bei der Beratung des späteren § 197 RV 49, der den Ausnahmezustand regelt, äußerte sich der demokratische Abg. Vogt, es sei zwar wahre konstitutionelle Lehre, daß die Minister aus den Majoritäten hervorgehen müßten. Aber das sei Schein, wie das Frankreich Guizots bewiesen habe. Den Regierungen müsse man mißtrauen. Er schloß: trauen wir in keinem Fall den Regierungen, denn sie wollen alle ihre Macht vergrößern auf Kosten der Freiheit des Volkes, StB 5006 ff.

Bei der Beratung des Staatenhauses kam es zu einer aufschlußreichen Auseinandersetzung zwischen den Abg. Gfrörer und Dahlmann. Gfrörer stellte fest, daß die Doktrin des konst. Systems zwar fordere, daß die Minister durch die Kammer ernannt werden, aber in der Praxis glaube er nicht daran, es habe in England 200 Jahre gedauert, und es würde in Deutschland noch lange Zeit vergehen, bis es soweit wäre. StB 4043. Dahlmann entgegnete, der Sieg der konst. Verfassung habe bewirkt, daß fortan die Minister aus der Majorität der Kammern in der Tat hervorgehen würden. Und gegen das demokratische Mißtrauen gewandt: Sollte denn wirklich in Deutschland die Ansicht haltbar sein, die Minister gehen allerdings aus dem Vertrauen der Kammern hervor, aber sobald sie daraus hervorgegangen sind, verlieren sie alles Vertrauen, darf niemand ihnen mehr trauen". Darauf erhielt er von der Linken den Zuruf: Ist ganz wahr. StB 4048. Diese Episode beleuchtet schlaglichtartig die völlig regierungsfremde Einstellung des damaligen Linksliberalismus, der noch kein Gespür dafür gewonnen hatte, daß dieses der Weg sei, Einfluß zu gewinnen.

Wie auch persönlich unerfreulich die Situation der Männer war, die ein Ministeramt annahmen, hat v. Mohl einmal ausgesprochen, "er habe auf der Marterbank gegenüber der deutschen Reichversammlung gesessen" (zit. nach Meisner, a.a.O. S. 315). Besonders der Abg. und Unterstaatssekretär Bassermann ist in der Paulskirche das Ziel heftigster, auch persönlicher Angriffe geworden.

Stellvertreter gegenüber der Regierung zu sein.¹⁴⁹⁾

Darum bestand die Mehrheit auch auf einem absoluten Steuerverweigerungsrecht, weil ihr dies das einzig wirksame Mittel schien, Einfluß auf die Minister auszuüben.¹⁵⁰⁾ Allerdings gab es auch außer v. Mohl und Welcker Abgeordnete, die die Ansicht vertraten, daß seit der Revolution das parlamentarische oder wie damals gesagt wurde, das "konstitutionelle" Prinzip, die Minister aus der Mehrheit der Kammern zu nehmen, gesiegt habe.¹⁵¹⁾ Diese Richtung wird aber keinen großen Wert auf eine Kodifizierung gelegt haben, denn es war auch in den vorbildlichen Ländern England, Belgien und Frankreich nicht geschehen, zum andern vertraute man darauf, daß die Entwicklung die gleiche sein werde, wenn man sich möglichst getreu an die konstitutionellen Musterverfassungen Frankreichs und Belgiens hielt, wo die Entwicklung auch über den Wortlaut des Verfassungstextes hinweggegangen war. Diese Überlegung wird unterstützt durch die Tatsache, daß der Begriff konstitutionell noch undifferenziert für die dualistische wie die parlamentarische Regierungsform verwandt wurde.¹⁵²⁾

Da eine Interpretation der Verfassung aus einer Verfassungspraxis nicht möglich ist, liegt es nahe, einen Blick auf das Verhältnis der Paulskirche zur provisorischen Zentralgewalt zu werfen. Dabei stellen wir fest, daß die Regierung der provisorischen Zentralgewalt

149) Vernunftrecht II, S. 230.

150) Näheres bei der Darstellung des Budgetrechts.

151) So die Abg. Dahlmann, StB 4048, Mathy 4506, Bassermann (nach dem Zeugnis des Abg. Vogt StB 5006). Diese Ansicht wurde also von ausgesprochen rechtsliberalen Abg. vertreten.

152) S. dazu Note 145 oben.

parlamentarisch gewesen ist.¹⁵³⁾ Hier entwickelte sich eine parlamentarische Verantwortlichkeit, obwohl sie im Gesetz nicht formuliert war. Ein Entwurf der Linken, der zum ersten Mal in der deutschen Verfassungspraxis ausdrücklich das Vertrauen der Nationalversammlung für die Regierung und ihren Rücktritt bei Versagen des Vertrauens forderte, wurde verworfen.¹⁵⁴⁾ Dennoch hat kein Ministerium das Amt behalten, nachdem es im Parlament die Mehrheit verloren hatte. Fürst Leiningen trat zurück, als sein Vorschlag, den Malmöer Waffenstillstand anzunehmen, abgelehnt wurde.¹⁵⁵⁾ Dahlmann, dem der Erzherzog-Reichsverweser dann die Regierungsbildung übertrug - ihm war namentlich der Umschwung der erst schwankenden Mitglieder der Rechten zur Ablehnung zuzuschreiben - gab den Auftrag zurück, als er keine regierungsfähige Mehrheit finden konnte.¹⁵⁶⁾

-
- 153) Glum, Parlamentarismus, S. 49, es seien Bestrebungen in der Paulskirche gewesen, die parl. Regierung einzuführen, die Minister seien aber dem Reichsverweser verantwortlich gewesen. Das ist zu schwach ausgedrückt. Glum übersieht, daß die Praxis tatsächlich völlig parlamentarisch war, so beauftragte der Reichsverweser z. B. Dahlmann im September deshalb mit der Regierungsbildung, weil er der Führer der Opposition gegen den Malmöer Waffenstillstand gewesen war. Die Minister sollten auch nicht dem Reichsverweser verantwortlich sein. Die Verantwortlichkeit im Gesetz über die Zentralgewalt war wie damals üblich als justizförmige gedacht. Das entspr. Gesetz wurde aber zurückgestellt, da es bei "unbedingter parl. Verantwortlichkeit" von geringem praktischen Wert war. Vgl. den Nachweis Note 104, S. 45.
- 154) Vgl. den Antrag Blum u. Trützschler, Ziff. 4. Der Vollziehungsausschuß muß sich zurückziehen, wenn die Mehrheit der Versammlung gegen ihn ist. StB 359.
- 155) Vgl. Erklärung des Reichsministers Schmerling StB 1905 u. Brief des Fürsten Leiningen StB 1919. Für die politischen Zusammenhänge, in denen die Regierungswechsel stehen, wird auf Valentin, Geschichte der Deutschen Revolution von 1848/49, Bd. 2 verwiesen.
- 156) Vgl. Schreiben Dahlmanns an den Präsidenten der Nationalversammlung StB 1967.

Schmerling trat zurück, als die Erbkaiserlichen eine Mehrheit gegen seine Politik zusammenbrachten.¹⁵⁷⁾

Schließlich legte Gagern eine Art Regierungsprogramm vor, das von der Nationalversammlung genehmigt wurde.¹⁵⁸⁾ Dennoch kann man diese Praxis der Nationalversammlung nicht vorbehaltlos zur Interpretation der Struktur der Verfassung heranziehen. Denn die verfassungsgebende Nationalversammlung kann nicht mit den ordentlichen Reichstagen der Verfassung verglichen werden. Die Nationalversammlung hatte in der richtigen Erkenntnis, daß es einer eigenen Regierungsgewalt bedürfe, die Zentralgewalt geschaffen¹⁵⁹⁾, nachdem man nicht mehr den Bundestag als die überkommene und mit aller bitteren Erfahrung der vergangenen Jahre behaftete Institution als legitime Staatsgewalt anerkennen wollte. Die Zentralgewalt hatte eine von der Nationalversammlung übertragene Gewalt.¹⁶⁰⁾ Allerdings hat nur eine kleine Minderheit behauptet, daß es eine Delegation aus der Fülle der Gewalt sei, die der Nationalversammlung zustehe.¹⁶¹⁾ In ihrer Mehrheit hat sich die Nationalversammlung immer nur als berufen zur Verfassungsgebung betrachtet, darum lehnte sie den von der Linken geforderten Exekutivausschuß ab.¹⁶¹⁾ Doch war die politische Stellung und Aufgabe der Zentralgewalt unlösbar

157) Mitteilung des Reichsverwesers und Erklärung
H. v. Gagerns StB 4223.

158) Vgl. Programm StB 4233 u. Abstimmung 4666.

159) Vgl. Ausschlußbericht Dahlmann StB 357.

160) Henke, a.a.O. S. 83, meint, die Nationalversammlung habe den Übergang der Staatsgewalt vom Bundestag auf den Reichsverweser bewirkt, habe aber nicht selbst die Staatsgewalt eingesetzt. Ursprünglich sollten die Einzelregierungen in der Tat das geplante Direktorium unter Mitwirkung der Nationalversammlung ernennen. Durch Gagerns "kühnen Griff" ernannte die Versammlung dann aber doch selbständig die Zentralgewalt. Vgl. StB 358.

161) Vgl. Abg. Raveaux, der aus der Aufgabe der Verfassungsgebung das Recht herleitet, alle drei Gewalten einzusetzen StB 516. Für die gegenteilige Auffassung v. Vincke StB 446, Mathy StB 519.

mit dieser Aufgabe der Nationalversammlung verknüpft.¹⁶²⁾ Das ist auch die Ursache für die beiden Regierungswechsel im September und Dezember 1848. Fürst Leiningen scheiterte, weil er in richtiger Einschätzung der politischen Möglichkeiten der Paulskirche Preußen und damit den Einzelstaaten eine Eigenständigkeit zuerkannte, die den starken, aber auch doktrinären unitarischen Vorstellungen der Verfassungsschöpfer entgegengesetzt war. Und Schmerling wurde gestürzt, als er gegen den unitarischen Willen der Erbkaiserlichen Österreich in einer freien, förderativen Form im deutschen Staatsverband zu halten suchte.

Die von der Nationalversammlung eingenommene Haltung, allein die Verfassung zu schaffen und eine Vereinbarung mit den Einzelstaaten abzulehnen, mußte folgerichtig dazu führen, sich auch gegenüber der Zentralgewalt durchzusetzen, wenn diese sich in Widerspruch zu den Absichten der Versammlung setzte. Hätte die Paulskirche die Zentralgewalt als gleichberechtigt anerkannt, dann wäre diese auch befugt gewesen, an der Verfassunggebung mitzuwirken, dann wäre aber die Formulierung "einzig und allein" hinfällig geworden.

Da also die Regierung der Zentralgewalt im Verhältnis zum Parlament weder eine konstitutionelle Regierung war noch sich selbst so verstand ¹⁶³⁾, ist ein bindender Analogieschluß auf das Verhältnis von Reichstag zu Reichsregierung nicht möglich.

Als Ergebnis ist also festzuhalten, daß die Verfassungsurkunde die Staats- und Regierungsform nach der belgisch-französischen Formel gestaltet hat. Diese Formel entspricht vornehmlich dem eigentlich konstitutionellen, das heißt dualistischen System, ohne schon im Text selbst die konstitutionelle Form als Staats- oder Regierungsform zu bestimmen, wenn das nicht durch Bestimmungen wie Art. 25 der belgischen Verfassung oder § 4 der württembergischen Verfassung von 1819 geschieht.

162) Die Regierung der Zentralgewalt war schwächer strukturiert als die übliche konstitutionelle, sie hatte z.B. keinerlei Initiativrecht. Die Regierung verstand sich auch selbst nicht als Regierung einer konstitutionellen Form. Vgl. die Erklärung des Reichsministers v. Mohl vor der Nationalversammlung StB2201

Neben und unter dieser konstitutionellen Formel ist aber auch die parlamentarische Form denkbar, sie hat sich unter dieser Formel zuerst durchgesetzt. Der Verfassungstext allein läßt also hinsichtlich der Struktur der Verfassung und den Integrationsmodus seiner Repräsentanten die Probleme offen. Die Nationalversammlung hat die Frage nach der Staatsform bewußt offen gelassen.¹⁶⁴⁾ Die Frage, ob die konstitutionelle oder die parlamentarische Regierungsform übernommen werden sollte, ist ebenso offen geblieben. Obwohl man die Praxis Englands, Belgiens und Frankreichs kannte und ein Teil der Abgeordneten das parlamentarische System als selbstverständlich für die neue Verfassung ansahen, blieb sie offen, denn ein anderer beträchtlicher Teil stand diesem System mißtrauisch gegenüber. Entscheidend wäre wohl gewesen, wieviel Gewicht und Autorität der Kaiser im Verfassungsleben gehabt hätte. Angesichts der Geschichte eine hypothetische Frage! Eine andere Frage ist es, die sich auch aus der freilich unter anderen Voraussetzungen entwickelten preußischen und späteren deutschen Praxis stellt, ob der echte liberale Parlamentarismus, entstanden aus der Überzeugung, durch dialektische Rede die Wahrheit zu finden¹⁶⁵⁾, in Deutschland die integrierende Gewalt geworden wäre, wie er es in Belgien und Frankreich gewesen ist. Er hat sich hier erst durchgesetzt, als er bereits zum Medium demokratischer Ideen geworden war. Deutschland kennt keinen liberalen Parlamentarismus. War es nur die Ungunst der Stunde von 1849, daß es so war?

163) Vgl. vorhergehende Note.

164) Vgl. oben III. 2. S. 13 ff.

165) Klassischen Ausdruck hat dieser Kerngedanke des Parlamentarismus durch Robespierre in der frz. Nationalversammlung gefunden: .. die beratende Stimme ist viel kostbarer als das Recht, an der Versammlung teilzunehmen, das Recht, eine Meinung in der Versammlung zu entwickeln, zu verteidigen, gibt die Möglichkeit, mehrere Stimmen für diese Meinung zu gewinnen und so viel mächtiger zu wirken als durch bloßes Stimmrecht. (Zit. bei Redslob, a.a.O. S. 280 n.d. Archives Parl. XXIX p. 445).

IV. Der belgische Einfluß auf die Struktur der einzelnen Repräsentanten.
=====

1. Das Reichsoberhaupt

Wie unvollkommen jede Kodifikation einer Verfassung bleiben muß bei dem Versuch, das politische Leben eines Staates einzufangen, wird besonders deutlich spürbar, wenn man die Bestimmungen über die Stellung und die Aufgaben des Staatsoberhauptes betrachtet. Derselbe Katalog von Rechten und Pflichten des Monarchen kann doch zwei verschiedene Verfassungsvorstellungen verbergen.¹⁾ Und so ist es sehr schwer, bei der im großen und ganzen übereinstimmenden Aufzählung der Befugnisse des Fürsten in der belgischen und deutschen Verfassung allein aus den Verfassungstexten festzustellen, ob sie derselben Vorstellung von der monarchischen Gewalt entspringen oder ob nicht die ältere und übernommene fremde Formel bei der Rezeption einen neuen Inhalt bekommen hat. Um so größere Aufmerksamkeit ist daher den manchmal nur geringen Differenzierungen zu schenken, denn in ihnen kann der Grad der strukturellen Übereinstimmung und Verschiedenheit deutlich werden.

Die Stellung des Monarchen in der belgischen Verfassung ist bestimmt durch die konstitutionelle Theorie Constands vom *pouvoir neutre*, die zusammengefaßt ist in einem bekannten Satz, der eine Formulierung von Thiers abwandelt und schärfer faßt: *Le roi règne, mais il ne gouverne pas.*^{2) 3)} Diese Auffassung verbindet die macht-

1) Das auffälligste Beispiel ist vielleicht die verschiedene Struktur der preuß. u. belg. Verfassung bei weitgehender formaler Übereinstimmung, vgl. Arndt, a.a.O. S. 39.

2) Constant, a.a.O. Bd. I S. 13 ff. Thiers hatte formuliert: *Le roi règne, les ministres gouvernent, les chambres jugent.*

3) Zum Einfluß Constands auf den französischen Liberalismus der Restaurationszeit, vor allem auch durch das Organ der *Doctrinaires* *Le Censeur* vgl. Cambridge Modern History, Vol. IX, ch. XVIII (Fisher), p.579, auch Schnabel, a.a.O. Bd. 2, S. 176 f. Auf die belg.

politisch schwache Stellung eines Monarchen der Volkssouveränität mit der einer Normierung unzugänglichen Wirkungsmöglichkeit einer Autorität, die auf Neutralität, Kontinuität und Würde gegründet ist und deren Umfang bestimmt wird von dem persönlichen Ansehen des Trägers und seiner Fähigkeit, sie zu einem als notwendig empfundenen Modus der staatlichen Integration zu machen.⁴⁾ In ihrem wesentlichen Kern nicht an den Träger gebunden, bekommt sie aber ihr Gepräge durch dessen Individualität.⁵⁾ Negativ ist diese monarchische Gewalt dadurch gekennzeichnet, daß sie um ihrer vermittelnden Stellung willen nicht aktiv an der Ausübung einer anderen Gewalt teilnimmt, auch nicht an der Exekutive, die dem *pouvoir ministériel* zukommt.⁶⁾ Positiv bekommt der Monarch eine Reihe von Prärogativen, um ausgleichend auf alle Gewalten einwirken zu können.⁷⁾ Diese entsprechen im wesentlichen dem Katalog, der sich schon bei

Verfassung wirkt Constant dadurch, daß die belgische Oberschicht 1830 völlig nach Frankreich orientiert war und von dem dortigen geistigen und politischen Leben beeinflußt wurde. Der belg. Liberalismus ist ein Teil des französischen. Zum Einfluß Constants auf die Verfassung und ihre Schöpfer vgl. auch Vauthier, a.a.O. S. 99.

- 4) Zu den Begriffen Macht und Autorität als Strukturformen des Staates vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 75. Zur Lehre vom *pouvoir neutre* ders., Der Hüter der Verfassung, S. 132 ff, insbes. S. 136. Eine deskriptive Definition des "*règner*" gibt Meyer im Anschluß an Kaegi, a.a.O. S. 30.
- 5) Ein Beispiel dafür ist die persönliche Note, die Leopold I. dem belgischen politischen Leben zu geben verstand; deshalb führt v. Mohl ihn in seiner Schrift über das Repräsentativsystem als Beispiel für monarch. Einfluß in einem parl. System an, Beleg bei Glum, Parlamentarismus S. 134.
- 6) Gerade diese Trennung der exekutiven von der königlichen Gewalt hat in Deutschland keinen Eingang gefunden. So ist auch die oben erwähnte Auffassung konservativer Politiker wie Dahlmann, nach der Revolution würden die Regierungen aus den Kammermajoritäten gebildet, nicht so zu verstehen, als wäre damit der persönliche Einfluß des Monarchen auf die Regierung ausgeschaltet.
- 7) Vgl. Constant, a.a.O. Bd. 1, S. 16 ff, 21 ff.

Blackstone und De Lolme als Summe der Rechte des englischen Königs findet.⁸⁾ Diese Theorie begründet rationalistisch eine auch liberalem Denken annehmbare monarchische Gewalt⁹⁾ und legitimiert die traditionellen fürstlichen Vorrechte für das neue Denken.

Ist nun diese Theorie, die das Grundprinzip der belgischen Verfassungsbestimmungen über die monarchische Gewalt bildet, für die Reichsverfassung übernommen worden? Schon bei der Erörterung über die Entscheidung zwischen Volkssouveränität und monarchischem Prinzip ist ausgeführt worden, daß die Mehrheit der Paulskirche von einer starken monarchischen Gewalt ausging, die nicht nur hätte "gouvernieren" können, sondern auch sollen.¹⁰⁾

Die Beschränkung der monarchischen Gewalt, die in Constants Lehre lag - denn Autorität war immer eine Eigenschaft der Monarchie, gerade als sie noch patrimonial oder theokratisch legitimiert war -, auf die Autorität unter Verzicht auf die Macht, ist in Deutschland nicht anerkannt worden, obwohl Constants Lehre durchaus bekannt war.¹¹⁾ Es fällt beim Studium der Protokolle der Verhandlungen in der Paulskirche auf, daß der Name Constants nicht fällt, als es um die Struktur der monarchischen Repräsentanten geht. Erst als diese durch das

8) Für die Abstraktheit dieser Deduktion ist bezeichnend, daß diese ersten Lehrmeister des Liberalismus ein der Wirklichkeit Englands oft zuwiderlaufendes Schema entwickelten. Zur Kritik Blackstones vgl. Hatschek, a.a.O. S. 608 ff.

9) Der Wert dieser rationalen Erwägung war, daß sie über das rational-normierbare Gefüge einer Verfassung in die irrationale Sphäre, die jeder lebensfähige Staat haben muß und der wir vor allem in der Tradition begegnen, vorstieß.

10) Vgl. die Belege S. 24 f.

11) Robert v. Mohl, der in seinem Württ. Staatsrecht zur theoretischen Begründung der Unverletzlichkeit und Heiligkeit des Königs selbst auf Constant verweist, S. 187 Anm. 3 (gedruckt auf S. 191), schreibt später in der Geschichte der Literatur der Staatswissenschaften Constants Schriften seien "der Katechismus der gemäßigten Liberalen" gewesen, zit. nach Wilhelm, a.a.O. S. 22 Anm. 26. Vgl. ferner Schnabel, a.a.O. Bd. 2 S. 177.

suspensive Veto bei der Verfassungsänderung dann entgegen Constants Lehre¹²⁾ aus demokratischen Prinzipien geschwächt werden soll, wird er als Verfechter des königlichen Vetos als Autorität zitiert.¹³⁾ Die deutsche Theorie hat die monarchische Gewalt immer als Autorität und als Macht gesehen¹⁴⁾, und diese Vorstellung ist auch in der Paulskirche vorherrschend.¹⁵⁾ Hier wird ein Unterschied politischer Denk- und Gefühlsart offenbar. Der belgische König der Theorie Constants verdankt im Grunde einer abstrakten Überlegung seine Existenz, während der deutsche Kaiser aus einem organischen Denken, das aus tiefen historischen Bindungen gespeist wurde, zu verstehen ist.¹⁶⁾ Die Ab-

12) In sein System des Ausgleichs gehörte auch das königliche Veto, vgl. a.a.O. Bd. I, S. 16 f.

13) vom Abg. v. Vincke StB 4990.

14) Als Beispiel sei der sonst stark vom französischen Liberalismus beeinflusste Rotteck genannt, der verlangte, der König müsse auch handeln, sonst sei er eine bloße Schattengestalt. Vernunftrecht Bd. 2 S. 219.

15) Vgl. die Belege S. 24. Der demokratische Abg. Culmann beschrieb die konst. Monarchie als Teilung der Staatsgewalt zwischen Monarch und Volk, StB 4877. Dem Monarch sollte also eine wirklich handelnde Gewalt zukommen. Vgl. auch noch Beselers Motive zum Reichsoberhaupt. Bei der Diskussion dieses Abschnittes im Verfassungsausschuß hatte er bereits für das Oberhaupt Einheit und Macht verlangt, Hübner-Droysen III, S. 299. In den Motiven begründet er die Forderung, ein regierender deutscher Fürst müsse Kaiser werden damit, "... daß die erst zu gründende definitive Reichsgewalt mit einer schon fest geordneten, Achtung gebietenden Macht verbunden werde und darin ihre Stütze finde." StB 4679. Daß der Monarch als persönlicher Repräsentant der Volkseinheit einer abstrakten Idee überlegen sei, räumte auch der demokratische Abg. Schüler ein, StB. 4695.

16) Die stark emotionale Verbindung mit der Geschichte war vor allem durch das Erlebnis der Burschenschaft, aus der fast alle Vorkämpfer der deutschen Einigung hervorgegangen sind (Schnabel, a.a.O. Bd. 2 S.253), politisch wirksam geworden. Über die Bedeutung der Burschenschaft für das politische Leben der ersten Hälfte des 19. Jahrh., vgl. Schnabel, ebda S. 252 f. Über den Einfluß der Burschenschaft in der Paulskirche Wentzcke, Revolution, S. 287, der eine eindrucksvolle Episode von der Wirkung eines echten Kaiser-und-Reich-Pathos schildert,

lehnung der Theorie vom pouvoir neutre im grundsätzlichen schloß natürlich nicht aus, daß die Liberalen viele Einzelforderungen, die sich aus dieser Lehre ergaben, übernahmen, weil sie der allgemeinen liberalen Tendenz, den Einfluß des Parlaments bei der politischen Willensbildung zu stärken, dienen könnten. Die Tatsache, daß die Grundstruktur der monarchischen Repräsentation, wie sie der belgischen Verfassung zugrunde liegt, nicht in die Reichsverfassung übernommen wurde, schließt daher nicht aus, daß bei einzelnen Bestimmungen, die den Bereich und den Charakter der monarchischen Repräsentation näher bestimmen, ein belgischer Einfluß festzustellen ist. Denn jede einzelne Bestimmung war Gegenstand eines Versuchs, das Grundprinzip liberal bzw. demokratisch - dafür war aber aus den bereits erörterten Gründen die belgische Verfassung weniger exemplarisch - zu moderieren. Es sollen daher einige Vorschriften über das Reichsoberhaupt darauf näher untersucht werden, wieweit der liberale Gedanke in belgischer Formel sich durchgesetzt hat oder abgewiesen worden ist.

Die Vorschrift über die Zivilliste hat in der Verfassung eine Formulierung gefunden, die den entsprechenden Fassungen der nach 1830 entstandenen Verfassungen einzelner deutschen Staaten entspricht.¹⁷⁾

Sie lautet:

§ 72: Der Kaiser bezieht eine Zivilliste, welche der Reichstag festsetzt.

Der entsprechende belgische art. 77 sieht die erneute Festsetzung der Zivilliste bei jedem Thronwechsel vor.¹⁸⁾

als der Abg. Beseler den Abg. v. Rotenhan in Erinnerung an die gemeinsame burschenschaftliche Vergangenheit für die Verfechter der Monarchie gewinnt. V. Rotenhan war erst für das Direktorium eingetreten. (Vgl. sein Antrag StB 4689). Die organische Vorstellung der machtvollen einen Spitze des Staates wurde vor allem in der Auseinandersetzung um Monarchie oder Direktorium deutlich. Vgl. Beselers Ausschlußbericht StB 4679.

17) Vgl. Dahlmann, Politik, S. 101.

18) So auch die engl. Praxis, Dahlmann, ebda, S. 100. Diese Regelung ist übernommen in die frz. Verf. 1791, Chap. II sect. 1 art. 10.

Diese Regelung war ursprünglich von der Vorkommission des Verfassungsausschusses übernommen worden (§ 3 Entwurf und Vorlage der Vorkommission¹⁹⁾, aber bereits im Entwurf des Ausschusses, welcher dem Plenum vorgelegt wurde, ist der endgültige Text enthalten.²⁰⁾ Für die Reichsverfassung ist also die Fassung gewählt worden, die die Zivilliste, nachdem sie einmal bewilligt worden ist, dem Einfluß des Reichstags entzieht.²¹⁾

Darin liegt einmal eine Bejahung der repräsentativen Stellung des Monarchen. Die Demokraten hatten nämlich versucht, dem Kaiser den Charakter eines Staatsbeamten zu geben, indem sie einen Antrag einbrachten, statt Zivilliste das Wort Gehalt zu setzen.²²⁾

Zum anderen kommt hier die neue Staatsidee von der Einheit zum Ausdruck. Im alten privatrechtlich verstandenen Ständestaat mit dem Dualismus von Fürst und Ständen, war die Bewilligung der Staatsausgaben aus den Einkünften des Monarchen zu decken.²³⁾ Nunmehr sind alle Staatsausgaben, zu denen auch die Kosten für die Repräsentanten gehören, öffentliche Schuld. Der Unterschied zwischen der belgischen und der deutschen Formel hat seinen Grund in der unterschiedlichen Schwerpunktbildung der Verfassungen. Die belgische mit dem Schwerpunkt auf der Volkssouveränität macht auch in dieser Vorschrift deutlich, daß jeder neue König nur auf der Grundlage der Volkssouveränität akzeptiert wird. Die Vorschriften über den Eid vor dem Regierungsantritt beruhen auf demselben Grunde.²⁴⁾

19) Anl. 5a und b zu Hübner-Droysen III.

20) StB 4676

21) Eine Erhöhung bleibt möglich, vgl. Dahlmann, a.a.O. S. 101. So auch für die preuß. Verfassung, Arndt, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 59.

22) StB 4676, § 4 des Minoritätserachten der Abg.Schüler, Heinrich Simon, Reh und Wigard.

23) Von dieser Konzeption her ist noch § 109 württ.Verf. 1819 gefaßt, wo die Steuern lediglich Zusatzmittel sind, um das Defizit zwischen Staatsausgaben und Einnahmen aus dem Kammergut auszugleichen.

24) siehe dazu unter S. 71 f.

Nachdem zur Frage der Unverantwortlichkeit und Unverletzlichkeit des Monarchen bei der Diskussion der Zentralgewalt die Entscheidung für die Unverantwortlichkeit gefallen war²⁵⁾, sind sie bei der Abfassung der Reichsverfassung nicht mehr der Gegenstand scharfer Auseinandersetzungen gewesen.²⁶⁾ Die §§ 73 und 74 RV 49 entsprechen den art. 63 und 64 der belgischen Verfassung. Im Verfassungsausschuß war für § 73 die knappere Formel des art. 63 der belgischen Verfassung durch den Abg. Ahrens vorgeschlagen worden.²⁷⁾ Es wurde aber die in den endgültigen Text übergegangene angenommen, die von dem Abg. Scheller stammt.²⁸⁾

Das Recht des Monarchen, die Minister zu ernennen, war der Nationalversammlung so selbstverständlich, daß es nicht einmal in einer eigenen Vorschrift sanktioniert ist. Es wird in § 73 Abs. 2 vorausgesetzt.

Eine Auseinandersetzung gab es um das Recht des Kaisers, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, § 76. Dieses Recht gab auch die liberale Theorie aus Gründen der Zweckmäßigkeit im Anschluß an Constant dem Monarchen.²⁹⁾ Die belgische Verfassung hatte in art. 68 dem Monarchen daher ebenfalls dieses Recht gegeben, den Kammern aber ein Recht auf Unterrichtung zuerkannt. Diese liberale Moderierung der königlichen Prärogative wurde vom Abg. Mittermaier im Verfassungsausschuß zur Aufnahme vorgeschlagen. Er drang aber nicht durch, weil

25) s. oben III. 3. S. 33 ff.

26) Im Plenum ohne Diskussion verabschiedet StB 4877.

27) Hübner-Droysen III, S. 319.

28) ebda, S. 320. Ein Antrag des demokratischen Abg. Wigard, die kriminelle Verantwortlichkeit des Kaisers festzulegen, verfiel bereits im Ausschuß der Ablehnung und ist von der Linken nicht wieder aufgegriffen worden. Hübner-Droysen III, S. 319 f.

29) Vgl. Constant, a.a.O. Bd. 1 S. 321, Dahlmann, Politik, S. 96.

man einerseits vom Budgetrecht den Einfluß des Reichstages gesichert sah, so Dahlmann, und andererseits darin eine Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung erblickte, so der Abg. Briegleb.³⁰⁾ Eine grundsätzliche Mitwirkung des Reichstages wurde von den Liberalen nicht gefordert, wie es ihrer Theorie auch nicht entsprach. Diese Forderung kam von der demokratischen Seite. Bereits im Verfassungsausschuß stellte Schüler diesen Antrag³¹⁾, und er wurde von der demokratischen Minderheit in ihren Vorschlag über den Abschnitt "Das Reichsoberhaupt" als § 8 aufgenommen.³²⁾ Den Demokraten war dieser Passus der Verfassung so bedeutsam, daß sie bei der großen Eile, mit der seit der Übernahme der Regierung durch Gagern die Verfassung oft ohne jede Diskussion verabschiedet wurde, doch hierüber eine Diskussion durchsetzten. Der demokratische Abg. Culmann begründete den Antrag damit, daß es keinen Beschluß gebe, der inhaltsschwerer sei, als die Kriegserklärung, und daß darum das Volk mitwirken müsse³³⁾, und daß man die Möglichkeit dynastischer Kriege ausschließen müsse.³⁴⁾ Den Einwand, das Volk könne durch die Steuerverweigerung einen Einfluß ausüben, widerlegte er mit dem Hinweis, daß ein Parlament es nicht wagen könne, die Steuern zu verweigern, wenn erst einmal ein Krieg im Gange sei.³⁵⁾ Die Abg. Wurm und Georg Beseler verteidigten den Entwurf der Majorität. Sie führten

30) Vgl. die Diskussion bei Hübner-Droysen III, S. 321 f.

31) Hübner-Droysen, ebda, S. 321.

32) StB 4676. Inhaltlich entsprach er Chap, III, sect.1, art. 2 der frz. Verf. 1791.

33) StB 4877. Am Schluß seiner Rede stellte er als später zu verwirklichendes Ziel das alleinige Recht des Volkshauses über Krieg und Frieden, "diese mächtige Waffe der Demokratie", hin, StB 4880, in Übereinstimmung mit den republikanisch. demokratischen Verfassungen der USA Art. 1, sect. 8., frz. Verf. 1793 art. 54, 1795 art. 326.

34) StB 4879.

35) StB 4878.

aus, die Befugnis, Krieg zu führen, sei Wesensbestandteil der Regierungsgewalt, das Parlament zu beteiligen, sei praktisch undurchführbar.³⁶⁾ Wurm wies zum Beweis, daß diese Regelung konstitutionell sei³⁷⁾, auf das Beispiel Belgiens und Norwegens hin, und Beseler warnte vor der Mitwirkung des Reichstages unter Hinweis auf das alte Reichsrecht, nach dem der Reichstag dieses Recht gehabt habe und die Reichskriege nichts bedeutet hätten. Die Entscheidung zugunsten der monarchischen Prärogative fiel wieder einmal zugunsten einer starken Exekutivgewalt. Und wiederum können wir feststellen, daß die belgische Verfassung als verwirklichte liberale Staatsidee als schlagkräftiges Beweismittel verwandt wurde.

Das Auflösungsrecht des Reichsoberhauptes gegenüber dem Volkshaus (§§ 79 und 106 RV 49) gehörte zu den Prärogativen, die einerseits die Konservativen als unabdingbar zum Wesen des Monarchischen gehörig bezeichneten³⁸⁾, andererseits auch die entschieden Liberalen als Teil der gegenseitigen Hemmung und Balancierung der Gewalten und als Einwirkungsmöglichkeit der monarchischen auf die parlamentarische Gewalt verlangten.³⁹⁾ Verfassungspolitisch war es sowohl für den deutschen Kaiser mit dem Suspensivveto als auch für den belgischen König mit der parlamentarischen Regierung die einzig legitime Möglichkeit, den eigenen Willen, bzw. den der Regierung gegen das Parlament, durchzusetzen. Ein struktureller Unterschied zwischen der Parlamentsauflösung in einer konstitutionellen und einer parlamentarischen Monarchie liegt darin, daß sie in ersterer vorwiegend ein Kampfmittel gegen das Parlament ist und die Wahl

36) Wurm StB 4880 f, Beseler StB 4881 f.

37) Culmann hatte die Regelung als im Widerspruch mit dem konstitutionellen Prinzip stehend genannt, StB 4877.

38) Vgl. Dahlmann, Politik, S. 96.

39) Vgl. Constant, a.a.O. Bd. 1 S. 16 ff.

keine definitive Entscheidung darstellt, während in letzterer durch die Wahl der eigentliche Souverän, das Volk, definitiv entscheidet.⁴⁰⁾ ⁴¹⁾ Dieses Recht entsprach allerdings nicht konsequent demokratischen Vorstellungen, daher beantragte auch eine demokratische Minderheit des Verfassungsausschusses, dieses Recht des Reichsoberhauptes zu streichen.⁴²⁾ Für die große Mehrheit der Nationalversammlung war es aber eine selbstverständliche Forderung. Die entsprechenden Paragraphen wurden ohne Diskussion angenommen.⁴³⁾ Gegenüber dem entsprechenden art. 71 der belgischen Verfassung unterscheiden sie sich darin, daß hier der König das Auflösungsrecht gegenüber beiden Kammern, dort aber der Kaiser nur gegenüber dem Volkshaus hat. Der Abg. Ahrens hatte im Verfassungsausschuß eine Änderung des Entwurfs entsprechend dem belgischen Vorbild beantragt, drang aber nicht durch.⁴⁴⁾ Der Verfassungsausschuß und das Plenum beachteten hier den strukturellen Unterschied zwischen belgischem Senat und deutschem Staatenhaus und gaben damit dem föderativen Moment die einzige Bevorzugung in der ganzen Verfassung.

Eine andere Änderung in Übereinstimmung mit einer belgischen Vorschrift wurde dagegen bereits im Verfassungsausschuß vorgenommen. Sie stellt eine Beschränkung der politischen Möglichkeiten des Monarchen dar. Art. 71 Abs. 2 der belgischen Verfassung verpflichtet den König, nach einer Auflösung der Kammern diese binnen einer bestimmten Frist wieder zu berufen. Eine solche Regelung

40) Diesen Unterschied hat Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 353 f., aufgezeigt.

41) In diesem Zusammenhang wird deutlich, daß im Staat der Volkssouveränität die Repräsentation "magistratisch" ist, vgl. dazu Heller, a.a.O. S. 75 f.

42) Minoritätserachten I zu § 21 (später § 106) StB 3608

43) StB 4373 und 4885.

44) Hübner-Droysen III, S. 182.

hatte die Vorkommission in § 106 nicht vorgesehen.⁴⁵⁾ Auf Antrag des demokratischen Abg. Wigard wurde sie dann als Abs. 2 hinzugefügt.⁴⁶⁾ Dem Kaiser sollte damit die Möglichkeit genommen werden, eine Wiederberufung, wenn auch nicht ad calendas graecas - wie es den Landständen in der Zeit des Absolutismus geschehen war - zu vertagen, aber doch erheblich hinauszuzögern und während dieser Zeit ohne effektive Kontrolle zu sein, zumal § 107 als Folge der Auflösung des Volkshauses die Vertagung des Staatenhauses statuierte.

Die monarchische Prärogative auf dem Gebiet der Justiz war von der liberalen Theorie übernommen worden.⁴⁷⁾ Doch wurde ihr Umfang möglichst klein gehalten, da sie eine unerwünschte Stärkung besonders leicht mit sich führen konnte. Die Vorkommission des Verfassungsausschusses hatte nur eine kurze Bestimmung über das Begnadigungsrecht vorgesehen.⁴⁸⁾ Bei der Diskussion im Ausschuß wurde aber der ganze Komplex des Eingriffs der Exekutive in das Gebiet der richterlichen Gewalt aufgerollt.⁴⁹⁾ Der Abg. Wigard wünschte, daß das Recht der Abolition (der Niederschlagung von Untersuchungen) ausdrücklich ausgeschlossen werde. Der Abg. Scheller verwies auf die neue preußische Verfassung.⁵⁰⁾ In ihr

45) Hübner-Droysen III, Anl. 2a.

46) Hübner-Droysen III, S. 182. Sie findet sich seit der Charte von 1814 in zahlreichen Verfassungen, auch des deutschen Frühkonstitutionalismus, vgl. württ. Verf. § 186.

47) Vgl. Constant, a.a.O. Bd. 1 S. 21 ff.

48) Hübner-Droysen III, Anl. 5 b. § 12. In Strafsachen, die zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehören, hat der Kaiser das Recht der Begnadigung, den Fall der Ministeranklage ausgenommen.

49) Vgl. zum Folgenden das Protokoll bei Hübner-Droysen III, S. 324 f.

50) § 47 der oktroyierten Verfassung vom 5. 12. 1848. Damit verwies er indirekt auf die belgische Regelung der dieser Paragraph nachgebildet war, bis auf die Abolition, die er der Gesetzgebung zuwies.

seien die hier anstehenden Fragen angemessen beantwortet, sie könne daher als Modell dienen. Die Abg. Bessler und Welcker sprachen sich dafür aus, dem Kaiser das Recht der Abolition zu geben. Der Abg. Mittermaier löste das Problem von der politischen Betrachtung, von der die anderen Abgeordneten es gesehen hatten, und beleuchtete die rechtliche Seite. Er warf vor allem die Frage nach der strukturellen Einordnung eines weitgehenden Abolitionsrechtes des Reichsoberhauptes in einem System der Gewaltenteilung auf. Unter Hinweis auf die französische Theorie und Praxis seit der Julirevolution⁵¹⁾ lehnte er ein Abolitions- und Amnestierrecht als Einmischung in die Justiz ab. Ähnlich äußerten sich die Abg. Zell und Scheller.

Der Kampf ging also darum, die kaiserliche Prärogative möglichst zu beschneiden, wobei das belgisch-französische Vorbild ein Leitbild darstellte.⁵²⁾ Das Ziel ist im wesentlichen erreicht worden, wenn es auch eine starke Gruppe gegeben hat, die für größere kaiserliche Rechte eintrat.⁵³⁾ Die Abolition wurde bereits im Verfassungsausschuß in der ersten Lesung der Gesetzgebung zugewiesen.⁵⁴⁾ Die Amnestie wurde dem Kaiser aber erst bei der 2. Lesung genommen.⁵⁵⁾

Inhaltlich ist damit das Recht des Reichsoberhauptes genau so auf die Begnadigung beschränkt wie in

51) Diese stimmte mit der belgischen überein, vgl. die n. 331, Thonissen, La Constitution belge annotée, zit. nach Arndt, a.a.O. S. 199.

52) Vgl. die beiden vorhergehenden Noten.

53) Bei allen politisch bedeutsamen Fragen macht sich die Zusammensetzung der Nationalversammlung aus den drei Gruppen der Konservativen (mit liberalen Zügen), Liberalen und Demokraten bemerkbar.

54) Hübner-Droysen III S. 325.

55) StB 6066.

der belgischen Verfassung.⁵⁶⁾ Dennoch weist die deutsche wie die entsprechende preußische (Art. 49 Verf. v. 1850) einen bemerkenswerten Unterschied zur belgischen Vorschrift auf. Jene hat das Recht der Abolition geregelt, während diese es überhaupt nicht kennt. In der belgischen Verfassung hat die konsequentere Beachtung der Systematik der Gewaltenteilung zum Ausschluß der Abolition geführt, die in der Tat mit einer selbständigen Justiz nicht vereinbar ist. Die Reichsverfassung hat auf dieses Institut nicht verzichtet. Durch die Bindung an die Mitwirkung des Reichstages ist dieser Überschneidung der Kompetenzen die Schärfe genommen. Es liegt hier wieder ein Kompromiß vor. Einmal wollte man das Institut nicht ganz fallen lassen, obwohl es nicht in die Struktur der Gewaltenteilung paßte, zum anderen wurde es seiner Gefährlichkeit entkleidet in doppelter Weise, formell, denn durch den umständlichen Weg des Beschlusses in beiden Häusern verlor es viel von seiner Praktikabilität, materiell, denn eine Abolition mit Zustimmung des Volkshauses war demokratisch und damit legitimiert. Die in der belgischen und der deutschen Verfassung völlig gleiche Regelung der Begnadigung bei Ministeranklagen,

56) Die Bestimmungen lauten:

art. 73: Er (der König) hat das Recht, die durch die Richter verkündeten Strafen zu erlassen oder herabzusetzen, unbeschadet dessen, was bezüglich der Minister festgelegt ist.

art. 91: Der König kann einen durch den Kassationshof verurteilten Minister nur auf Ersuchen einer der beiden Kammern verklagen.

§ 81: In Strafsachen, welche zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehören, hat der Kaiser das Recht der Begnadigung und Strafmilderung. Das Verbot der Einleitung oder Fortsetzung von Untersuchungen kann der Kaiser nur mit Zustimmung des Reichstages erlassen. Zugunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Reichsministers kann der Kaiser das Recht der Begnadigung und Strafmilderung nur dann ausüben, wenn dasjenige Haus, von dem die Anklage ausgegangen ist, darauf anträgt....

die das Begnadigungsrecht der Monarchen noch weiter einschränkt⁵⁶⁾, verstand sich von selbst, wenn die Ministeranklage eine wirkliche Kontrolle der Exekutive werden sollte.

Die Rechte des Reichsoberhauptes bei der Gesetzgebung und im Budgetrecht werden später erörtert im Zusammenhang mit dem System der Reichsverfassung für das Zusammenspiel der verschiedenen Repräsentanten. Hier soll abschließend noch auf die Eidesleistung des Kaisers vor dem Regierungsantritt eingegangen werden, da sie in engem Zusammenhang mit der strukturellen Stellung des Monarchen in der Verfassung steht.

Der Unterschied in den Auffassungen über das Staatsoberhaupt kommt noch einmal in den Folgen zum Ausdruck, die die Eidesleistung nach der belgischen und nach der Reichsverfassung hat. Den Eid als existentielle Bindung an die Verfassungsordnung⁵⁷⁾ kannten sowohl Staaten, die auf dem monarchischen Prinzip beruhten⁵⁸⁾, als auch solche, die von der Volkssouveränität ausgingen. Während in jenen der Eid aber keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen hatte, insbesondere keine Bedingung für die Innehabung oder Ausübung der monarchischen Rechte bedeutete, ist er in diesen eine *conditio sine qua non* für die Rechtstellung des Monarchen. Die schärfste Ausprägung dieser Bedingung, dergestalt, daß von ihr nicht nur die Ausübung, sondern auch die Innehabung der monarchischen Rechte von der Eidesleistung abhängt, findet sich in der belgischen Verfassung.⁵⁹⁾ Welch ein Unterschied zwischen dem absoluten Königtum, wo der "König nicht stirbt" (*Le roi est mort, vive le roi!*) und damit die Kontinuität

57) Vgl. dazu Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 28.

58) Vgl. Art. 54 preuß. Verf. 1850, niederl. Grundgesetz 1815, Art. 53.

59) Art. 79:.. bis zur Eidesleistung des Thronfolgers.. werden die verfassungsmäßigen Gewalten desselben von den in einem Rat vereinigten Ministern .. im Namen des belgischen Volkes ausgeübt.
Art. 80: ... Er (der König) nimmt erst dann vom Throne Besitz, wenn er in der Mitte der vereinigten Kammern vorher feierlichst folgenden Eid geleistet hat

des von ihm absorbtiv repräsentierten Staates sichert, und dem demokratischen, wo bis zur Eidesleistung ein Interregnum in der Staatsspitze eintritt⁶⁰⁾ und die Kontinuität des Staates im Dasein des politisch relevant gewordenen Volkes liegt! Die Reichsverfassung ist, was nach dem bisher Erörterten zu erwarten ist, diesem Extrem nicht gefolgt. Die Formulierung, daß der Kaiser vor der Eidesleistung keine Regierungshandlungen vornehmen könne, die der belgischen Formel noch am nächsten kommt⁶¹⁾, ist im Verfassungsausschuß einmal aufgetaucht⁶²⁾, schließlich aber durch die Fassung verdrängt worden, die auch in den Text der Verfassung überging, daß der Kaiser erst nach geleistetem Eide berechtigt sei, Regierungshandlungen vorzunehmen.⁶³⁾

Erst nach der Eidesleistung darf der Kaiser rite seine Rechte ausüben, er wird aber zum Unterschied von der belgischen Verfassung nicht erst nach der Eidesleistung auch Inhaber seiner Rechte. Der Unterschied der beiden Regelungen geht wiederum auf die verschiedene Auffassung der monarchischen Gewalt zurück. Der belgische Thronfolger hat auf Grund des art. 60 ein Anrecht auf die königliche Gewalt, er erhält sie aber erst, nachdem er im Eide auf die Verfassung ihren delegierten Charakter anerkannt hat. Der deutsche Thronfolger sollte die einmal konstitutierte, dann aber eigenständige Gewalt⁶⁴⁾ beim Regierungswechsel sofort bekommen, der Verfassungseid sollte nur eine "völlige Sicherung der Verfassung gegen den möglichen Mißbrauch einer faktischen Gewalt" sein.⁶⁵⁾

60) Vgl. Vauthier, a.a.O. S. 23.

61) nicht mit ihr identisch, denn das Nicht-Ausüben-Können schließt das latente Innehaben eines Rechts nicht aus.

62) Vgl. Droysen-Hübner III, Anl. 6b § 1 (Revidierte Fassung).

63) § 190 RV 59.

64) Gerade in der Erbllichkeit des Kaisertums wurde sein selbständiges, in sich ruhendes Recht gesehen, vgl. die Abg. Biedermann StB 4708, u. Ahrens, StB 4810 zur Oberhauptsfrage.

65) So begründet der Bericht des Verfassungsausschusses den Abs. 3 des § 190 (in 1. Lesung noch § 1 des

2. Die Reichsminister

Der konstitutionelle Staat hatte die Minister aus den Dienern der Fürsten herausgehoben und sie zu Repräsentanten des Staates gemacht. Die französische Verfassung von 1791 zählt sie noch nicht zu den Repräsentanten, sie nennt nur die gesetzgebende Körperschaft und den König (titre III, art. 2 Abs. 2). Doch beginnt mit dieser Verfassung auf dem Kontinent ⁶⁶⁾ die Entwicklung vom privaten Ratgeber des Fürsten zum konstitutionellen Repräsentanten des Volkes neben und auf der Seite des Monarchen. Verfassungsrechtlich kam das in der konstitutiven Bedeutung der Gegenzeichnung zum Ausdruck. Sie führte zur vollen Verantwortlichkeit der Minister nicht mehr vor dem Fürsten, sondern vor dem Volke und setzte voraus, daß die Minister in eigener Zuständigkeit frei entscheiden und handeln sollten. Dadurch, daß die Minister ein selbständiges Entscheidungsrecht erhielten, konnten sie nicht mehr Funktionäre einer übergeordneten Stelle sein. ⁶⁷⁾ Sie nahmen mit eigenem Gewicht an der Regierung teil, das heißt, sie stellten mit dar und konkretisierten "das geistige Prinzip der politischen Existenz". ⁶⁸⁾

Abschnitts) Gewähr der Reichsverfassung. Das Durchzählen der Paragraphen ist erst zur 2. Lesung eingeführt worden). StB 4956.

- 66) Von der früher einsetzenden engl. Entwicklung kann hier abgesehen werden, da erst die französische Revolution causa efficiens der Entwicklung auf dem Festland war.
- 67) Wenigstens der Idee nach. Daß die Praxis noch lange anders aussah, ändert nichts daran, daß die Grundlagen sich geändert hatten.
- 68) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 212. Ähnlich der Regierungsbegriff Thomas im HDStR II, § 71, S. 135.

Damit waren sie echte Repräsentanten.⁶⁹⁾

Weder die belgische Verfassung noch die Reichsverfassung kennen eine Aufzählung der Repräsentanten. Aber ihre strukturelle Stellung mit Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit vor dem Parlament bzw. dem Staatsgerichtshof, jedenfalls nicht vor dem Monarchen, lassen den repräsentativen Charakter der Minister erkennen.⁷⁰⁾ Daß beide Verfassungen ihnen nicht die Aufmerksamkeit geschenkt haben, die auf Grund ihres späteren politischen Schwergewichts angemessen gewesen wäre⁷¹⁾, ist daraus zu erklären, daß die Vorstellung noch immer von der monarchischen Führung und Einflußnahme gefangen war, ein Moment, das dann immer mehr im Verfassungsleben zu-

69) Vgl. zum Repräsentationscharakter der Minister Leibholz, a.a.O. S. 79 - 81. Daß die Minister zum Unterschied von Monarchen und Parlamentariern nicht von der Verantwortlichkeit frei sind, macht ihren Repräsentationscharakter nicht zunichte. Die Befreiung von der Verantwortlichkeit kann ein akzidentielles Sicherungsmittel sein; eine verantwortliche Repräsentation ist denkbar und in den Regierungen und republikanischen Staatsoberhäuptern verwirklicht (vgl. Art. 61 BGG, Art. 58 WRV). Siehe dazu Leibholz, a.a.O. S. 89, 90 u. 92.

70) So ist wohl auch Errera, a.a.O. S. 59 zu verstehen: Das Ministeramt nimmt teil an der Volkssouveränität. Vauthier, a.a.O. S. 49/50 nennt die Minister dagegen Beamten, Hilfsarbeiter und Beamte des Königs. Diese Begriffe bezeichnen den weisungsgebundenen, also nichtrepräsentativen Funktionär. Vauthier sagt zwar einschränkend "nach dem Buchstaben der Verfassung", will also die Praxis anders werten. Aber auch der Verfassungstext läßt diese Interpretation nicht zu. Denn wenn die Verantwortlichkeit und die Gegenzeichnung einen Sinn haben sollen, dann doch den, daß die Minister nicht den Weisungen des Königs unterworfen sind, sondern in eigener Entscheidungsfreiheit handeln. Damit gehören sie zu den selbständig dezierenden Repräsentanten.

71) Die RV 49 hat überhaupt keinen eigenen Abschnitt über die Reichsminister, sondern regelt ihre Stellung an drei verschiedenen Stellen; die belgische Verf. hat zwar eine eigene Section über die Minister und stellt sie auch in der Kapitelüberschrift dem König gleich. Doch sind die Bestimmungen dieser Section mehr technischer Art, keineswegs findet sich bereits ein art. vergleichbar Art. 65 BGG.

rücktreten sollte zugunsten der neuen Wirklichkeit der Kabinette.⁷²⁾

Die belgische Verfassung hat allerdings einmal in art. 79 Abs. 3 die repräsentative Stellung der Minister ausgesprochen⁷³⁾. Bei Thronerledigung üben die Minister vereinigt im Ministerrat die Rechte des Königs aus. Hier wird also der Ministerrat an Stelle des Königs Repräsentant des belgischen Volkes. Die Reichsverfassung kennt eine ähnliche Regelung nicht. Einmal fehlen ihr überhaupt Regelungen für den Fall der Thronerledigung, der Regentschaft usw. Man wollte hierüber erst befinden, nachdem die Oberhauptsfrage im Sinne eines Erb- oder eines Wahlkaisertums entschieden war.⁷⁴⁾ Da diese Entscheidung aber ganz an das Ende der Beratungen gerückt worden war⁷⁵⁾ und sich dann die Ereignisse überstürzten, ist dieser ganze Komplex unerledigt geblieben. Es bestanden, wenigstens im Verfassungsausschuß, aber auch Bedenken gegen die belgische Regelung. Man hielt sie für unvereinbar mit dem konstitutionellen Prinzip, das verlange, daß die Macht der Exekutive weder in der Hand des Monarchen allein noch der Minister allein sein dürfe. Man wollte deshalb sogar ein ausdrückliches Verbot dieser belgischen Regelung in die Verfassung aufnehmen, sah aber davon ab, da die ganze Frage der Thronerledigung und Regentschaft im Zusammenhang geregelt werden sollte.⁷⁶⁾

72) Das Kabinett als Gesamtministerium kennen beide Verfassungen nicht, sondern nur den individuellen Minister. Dies hängt mit der strafrechtlich verstandenen Anklage zusammen, die einen bestimmten Verantwortlichen, nicht ein Kollegium voraussetzt. Vgl. dazu Schnabel, a.a.O. Bd. 2 S. 163.

73) Der Art. ist in Note 56 S. 65 zitiert.

74) Vgl. die Beratungen im Verf. Ausschuß, Hübner-Droysen III, S. 358 f.

75) Vgl. Beschluß der Nationalversammlung nach dem Welckerschen Antrag StB 5931/4.

76) Vgl. Ausschußbericht zum Abschnitt Gewähr der RV, StB 4956.

Neben der Gegenzeichnung und der Verantwortlichkeit als den konstitutionellen Formeln, in denen die ministerielle Repräsentation sichtbar wird, ist die Stellung der Minister zum Parlament von grundlegender Bedeutung. Hier ist der Berührungspunkt zwischen Regierung und Parlament, da der Monarch durch die Unverletzlichkeit und Unverantwortlichkeit dem Zugriff der Kammern entzogen ist, hier auch die entscheidende Stelle, wo das Parlament direkten Einfluß auf die Regierung nehmen kann, hier ist der Punkt, an dem sich parlamentarische und konstitutionelle Regierungsform scheiden, hier ist schließlich der Ansatz, von dem die konstitutionelle in die parlamentarische Regierungsform übergehen kann.

Die Gegenzeichnung als der Akt, der den Handlungen der Exekutive ihre Wirksamkeit und Rechtsgültigkeit gibt, gehört zu den Kernforderungen des Konstitutionalismus⁷⁷⁾. Sie findet sich bereits im Entwurf der 17 Vertrauensmänner.⁷⁸⁾ Sie ist weder im Verfassungsausschuß noch im Plenum diskutiert worden⁷⁹⁾, so daß sich ein direkter Einfluß der belgischen Verfassung nicht feststellen läßt. Sie gehört zu den Grundstrukturen, die 1848 bereits so weit Gemeingut waren, daß sie keiner Begründung mehr bedurften.

Ähnlich verhält es sich mit der Verantwortlichkeit der Minister. Die Verantwortlichkeit wurde als das Gegenstück der Gegenzeichnung angesehen und erscheint immer im Zusammenhang mit dieser.⁸⁰⁾ Waren Inhalt und Form der Gegenzeichnung eindeutig festgelegt, so ist die Verantwortlichkeit inhaltlich wie formell allmählich gewandelt worden. Inhaltlich, von der strafrechtlichen

77) Vgl. Schnabel, a.a.O. Bd. 2, S. 163.

78) § 10.

79) Zu dem Paragraphen hatte sich kein Redner gemeldet, vgl. StB 4877.

80) Zum Zusammenhang von Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung vgl. Schnabel, a.a.O.

zur parlamentarisch-politischen, dies ist der Abschluß der Entwicklung. Formell wurde zuerst die strafrechtliche Kompetenz von der 2. Kammer zum Staatsgerichtshof verlagert. Beide Verfassungsurkunden kennen nur die strafrechtliche Verantwortlichkeit⁸¹⁾, das bedeutet, daß die Kontrolle des Parlaments durch eine Anklage ausgeübt werden muß.

Entgegen den Regelungen in den meisten anderen Verfassungen, in denen die strafrechtliche Verantwortlichkeit eine *lex imperfecta* blieb⁸²⁾, hat die belgische

81) Vgl. die art. 64, 89, 90 belg. Verf., §§ 73, 74, 99, 122, 126 Buchst. 1 RV 49. Soweit die Verantwortlichkeit materiell geregelt ist, ist immer von Anklage und Strafgerichtsbarkeit und Begnadigung die Rede, also eindeutig strafrechtlichen Kategorien. Daß es den Begriff der politischen oder auch parlamentarisch genannten Verantwortlichkeit gab, wurde bereits erwähnt, vgl. die Ansicht Mohls, S. 42, N. 94. Diese wurde aber nicht nur von Mohl 1837, sondern auch noch von Dahlmann in der 2. Auflage seiner Politik 1847 nicht als parl. Verantwortlichkeit im heutigen Sinn verstanden, vgl. a.a.O. S. 105 Anm., wo er gegen das in England geltend gemachte parl. Vertrauen polemisiert. Und Welcker hatte 1843 im Staatslexikon erklärt, daß die "bloße parlamentarische Verantwortlichkeit nicht genügt, die strafgerichtliche Ministerverantwortlichkeit ist der unentbehrliche Schlußstein der freien Verfassung" (Art. Verantwortlichkeit der Fürsten und Minister, 15. Bd., S. 640). Wie stark die Vorstellung des unverantwortlichen Herrschers und des verantwortlichen Ministers mit der strafrechtlichen Betrachtungsweise verbunden war, kann man daraus ersehen, daß die Linke keinen Antrag gestellt hat, die parlamentarische Verantwortlichkeit auszusprechen. Nachdem ihr Versuch bei der Errichtung der Zentralgewalt, einen parlamentarisch im modernen Sinn verantwortlichen Exekutiv-ausschuß des Parlaments zu schaffen, mißglückt war (s. oben S. 29 ff), hat sie für die Verfassung hinsichtlich der Verantwortlichkeit nichts von der Fassung der Majorität Abweichendes gefordert, vgl. die Minoritätsrechten zur 1. Lesung StB 4676 § 5 und 6, zur 2. Lesung, StB 5789, §§ 134, 135 StB, 5791 § 190.

82) z.B. in Preußen.

Verfassung bis zum Erlaß eines besonderen Gesetzes⁸³⁾ der Kammer der Repräsentanten ein Anklagerecht gegeben, auch wenn Delikt und Strafe vor Regelung der Tat nicht festliegen. Ein Fundamentalsatz des modernen Strafrechts: *nulla poena sine lege*, wird somit hier außer Kraft gesetzt. Theoretisch hat die belgische Verfassung also alles getan, um die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister zu einem wirksamen Kampfmittel der Kammern gegen die Regierung zu machen. Im Rahmen einer konstitutionellen Verfassung ist eine stärkere Ausgestaltung dieser Form der Verantwortlichkeit kaum denkbar. Und doch ist sie infolge der parlamentarischen Regierungspraxis eigentlich von Anfang an obsolet gewesen.⁸⁴⁾ Hier wie bei der Frage des königlichen Vetos fallen von Anfang an Verfassungstext und -wirklichkeit auseinander. Die der Verfassung innewohnende Tendenz zur parlamentarischen Monarchie hat diese beiden besonders bedeutsamen Strukturprinzipien der konstitutionellen Form zur Seite gedrängt und gegenstandslos gemacht.

Die Reichsverfassung hat keine dem art. 134 der belgischen Verfassung ähnliche Bestimmung. Etwas dergartiges ist auch weder im Verfassungsausschuß noch im Plenum vorgeschlagen worden. Sie hätte auch der Grundeinstellung der Nationalversammlung zur Exekutive, die nicht von dem Mißtrauen beherrscht war, das den belgischen Congrès National kennzeichnet, völlig widersprochen. Bei der axiomatischen Bedeutung der Ministerverantwortlichkeit in dieser Zeit sind bestimmte Einflüsse nicht nachweisbar. Daß die belgische Verfassung dem Verfassungsausschuß auch bei diesen Paragraphen vorgelegen hat, ist als sicher anzunehmen. Man kann auch annehmen, daß sie bei der Formulierung dieser Vorschriften wie überhaupt bei der Abfassung der ganzen Verfassung eine Rolle gespielt hat, zumal wenn man berücksichtigt, wie sehr der abstrakte Aufbau und der sprachliche

83) das bis heute noch nicht erlassen ist.

84) Vgl. Vauthier, a.a.O. S. 52/3.

Ductus der Reichsverfassung denen der belgischen ähnlich ist.⁸⁵⁾ Bedeutsamer und für die Erkenntnis der Grundstruktur wichtiger sind hier die Unterschiede. Da ist neben dem bereits erwähnten art. 134, der den ganzen Argwohn des belgischen Verfassungsgebers gegen die Exekutive dokumentiert, und der keine Parallele in der Reichsverfassung hat, die verschiedene Gestaltung des Klagerechts zu nennen. Nach der belgischen Verfassung hat nur die Repräsentantenkammer das Klagerecht (art.90), nach der Reichsverfassung haben es beide Häuser des Reichstages (§ 99). Eine Minderberechtigung der 2. Kammer in der Reichsverfassung gibt es auch im Budgetrecht. Beide Minderberechtigungen haben ihren eigentlichen Grund darin, daß der Gegenstand, welcher der Gleichbehandlung entzogen wurde, als besonders bedeutsam betrachtet wurde, so daß er vorzüglich dem Träger des besonderen Vertrauens zugewiesen wurde.⁸⁶⁾ 87) Das Budgetrecht wurde dem Staatenhaus vor allem aus Mißtrauen gegenüber dem Parlamentarismus entzogen, man befürchtete eine Schwächung der Staatsgewalt. Das Volkshaus sollte als Repräsentant des Reichsvolkes garantieren, daß die Reichsinteressen gewahrt blieben. Die belgische Verfassung gab nur der 1. Kammer das Recht der Anklageerhebung, da es ein bedeutsames Mittel zum Schutz gegen die Staatsgewalt sein sollte, daß es dem plutokratischen Senat nicht anvertraut werden durfte.

85) Das fällt besonders auf, wenn man den Stil der RV 1849 mit den ersten konstitutionellen Verfassungen der deutschen Einzelstaaten vergleicht.

86) Das Anklagerecht der belgischen Kammer kann man nicht aus der Analogie zum engl. Vorbild erklären, denn ihm fehlt das Korrelat in der richterlichen Befugnis des Senats, die diesem eine starke Stellung gegeben hätte. Vom engl. Vorbild beeinflusst war der Verfassungsentwurf, den die Verfassungskommission, welche die prov. Regierung eingesetzt hatte, vorlegte. Dort war in art. 99 der Kammer das Klagerecht und dem Senat die richterliche Befugnis zugewiesen. (Abgedruckt bei Pölitz, a.a.O. Bd.2 S.235).

87) Bei der Schwächung der Stellung des Staatenhauses im Budgetrecht ist das offen ausgesprochen worden (s.u. S. 106).

Die Reichsverfassung ordnet in den §§ 121 - 123 das Verhältnis der Reichsminister zum Reichstag. Danach haben die Reichsminister das Recht, den Verhandlungen beizuwohnen und zu reden, die Verpflichtung, auf Verlangen zu erscheinen und Auskunft bzw. den Grund für eine Verweigerung der Auskunft anzugeben. Schließlich spricht § 123 die Inkompatibilität zwischen dem Amt des Reichsministers und der Mitgliedschaft im Staatenhaus aus. Bis auf diese letztere Bestimmung ist bis in den Wortlaut hinein eine Übereinstimmung mit art. 88 belgische Verfassung festzustellen,⁸⁸⁾ ⁸⁹⁾ die auf einer Übernahme in den Verfassungsentwurf der 17 beruht⁹⁰⁾, von dem sie dann in die Reichsverfassung übergegangen ist. Im Kommissionsentwurf der 17⁹¹⁾ war im entsprechenden § 20 dem englischen Vorbild gefolgt worden, die Reichsminister sollten nur als Mitglieder der einzelnen Häuser an den Verhandlungen teilnehmen dürfen, zu diesem Zweck sollte der Kaiser Minister für die Dauer ihres Amtes in das Oberhaus schicken können, während sie ins

88) Art. 88: Die Minister haben in der einen oder anderen Kammer nur beschließende Stimme, wenn sie deren Mitglied sind.
Sie haben zu jeder Kammer Zutritt und müssen gehört werden, wenn sie es fordern.
Die Kammern können die Anwesenheit der Minister verlangen.

89) Die Erweiterung des § 122, daß die Reichsminister die Auskunft begründet verweigern können, wurde erst nach der 1. Lesung der Verfassung in den Text eingeschoben, weil die Regierungen der Kollektivnote vom 1. 3. 1849 (Preußen, Baden u. 20 andere) Bedenken hatten, daß die Minister auch bei Gefährdung des öffentl. Interesses Auskunft zu erteilen hätten (StB 5543). Der Verfassungsausschuß sah die Verweigerung in solchem Fall für selbstverständlich an, wollte aber dem Bedenken der Regierungen entgegenkommen, StB 5776.

90) Die große Bedeutung, die der 17er-Entwurf im Verfassungsausschuß trotz der Absicht, etwas Neues zu schaffen (vgl. Droysens Bemerkung zu Eingang seines Protokolls des Ausschusses, VerFA 1. Teil S. 2), gehabt hat, stellt Jürgens wiederholt heraus, a.a.O. 2. Hälfte 1. Abt., S. 182, 242.

91) Der Entwurf stammt von Dahlmann und Albrecht.

Unterhaus nur durch Wahl treten sollten.⁹²⁾ Gegen diesen Vorschlag setzte sich Dahlmann in der Diskussion ein und schlug vor, statt dessen den § 88 der belgischen Verfassung aufzunehmen, was einstimmig angenommen wurde.⁹³⁾ Im Verfassungsausschuß wurde dann der art. 88 in drei Paragraphen aufgeteilt (im Entwurf der Vorkommission §§ 34 - 36 des Entwurfs des Abschnittes der Reichstag). In der Beratung wurde der § 36, der dem Abs. 1 des art. 88 b.V. entspricht, gestrichen und dafür der spätere § 123 eingesetzt.⁹⁴⁾ Eine Begründung gibt Droysen im Protokoll nicht an. Die Paragraphen sind im Plenum ohne Diskussion angenommen worden.⁹⁵⁾ Die Änderung beruht auf der Problematik der besonderen Repräsentationsrichtung des Staatenhauses⁹⁶⁾, aus der man die Inkompatibilität zwischen Ministeramt und Mitgliedschaft im Staatenhaus schloß. Für das Verhältnis der Reichsminister zum Parlament ist bedeutsam, daß in dieser Bestimmung stillschweigend die Vereinbarkeit des Ministeramtes mit der Mitgliedschaft im Volkshaus mit ausgesprochen ist.

Wenn man von dem durch den bundesstaatlichen Charakter der Reichsverfassung bedingten Unterschied absieht, so ist das Verhältnis der Reichsminister zum Reichstag also dem belgischen Vorbild gefolgt, das die Kodifikation einer Übergangssituation vom konstitutionellen zum parlamentarischen System ist.⁹⁷⁾

92) Hübner-Droysen III, Kommissionstext S. 97 ff.

93) Hübner-Droysen, S. 71 f. Auffällig ist, daß sich Dahlmann, der zur Kommission gehörte, gegen den Vorschlag aussprach.

94) Hübner-Droysen III, S. 185.

95) StB 4387.

96) Siehe dazu unten, S. 93 ff.

97) Vgl. dazu auch oben III, 4. S. 41 ff.

3. Der Reichstag

Das Zweikammersystem war im 19. Jahrhundert in Nachahmung des englischen Vorbildes⁹⁸⁾ und unter dem theoretischen Einfluß Montesquieus⁹⁹⁾ für die Liberalen eine Selbstverständlichkeit¹⁰⁰⁾ und ist in der Paulskirche auch nur von der demokratischen Linken bekämpft worden, die nur eine Kammer verlangten¹⁰¹⁾. Daß ein Bundesstaat ein Organ haben muß, das den Einzelstaaten die Möglichkeit gibt, auf die Geschicke des Gesamtstaates einzuwirken, erscheint selbstverständlich. Das wird auch von Dahlmann in den Motiven und in der Diskussion vom Abg. Tellkampf ausgeführt.¹⁰²⁾ Es fällt aber auf, daß diese Begründung den Befürwortern des Zweikammersystems nicht ausreicht und daß sie großen Wert auf den Nachweis der allgemeinen Vorzüge des Systems für die Gesetzgebung legen. So führt Dahlmann aus, gereifte politische Erfahrungen haben gelehrt, die Beratung in zwei abgesonderten Versammlungen vorzunehmen, da dieses ein bewährtes Mittel sei, die Freiheit unter den Schutz der Ordnung zu stellen. Zur Bekräftigung seiner These führt er die Erfahrung Englands und Belgiens an.¹⁰³⁾ Und ebenso argumentiert auch Tellkampf aus allgemeinen Gründen, wenn er das Zweikammersystem als Sicherung gegen den Despotismus einer Volksvertretung betrachtet, es also als ein Glied in der Kette der

98) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 209.

99) Vgl. seine Lehre über die Bedeutung einer 2. Kammer, a.a.O. XI, 6.

100) Vgl. Dahlmann Ausschlußbericht StB 3803 und sein Schlußwort als Berichterstatter StB 3812. Auf die unhistorische Art Montesquieus aus englischen Einrichtungen, die historisch gewachsen waren, ein Prinzip zu abstrahieren, wies der Abg. v. Watzdorf hin StB 3809.

101) Vgl. den Antrag v. Mohl, Zimmermann (Stuttgart) und Gen. zum Abschnitt Reichstag § 1 (später § 85) und Antrag Vogt u.a. zu demselben Paragraphen StB 3806.

102) StB 3803 u. 3807.

103) StB 3803, Unverkennbar ist die Verwandtschaft mit den Gedanken zum Zweikammersystem in der Politik, S. 131 - 134.

"checks und balances" einfügt. Er weist vor allem warnend auf das französische Beispiel von 1791 hin. Damals habe man, weil der Wille der Nation ein einheitlicher sei, daher auch das diesen Willen aussprechende Organ einheitlich sein müsse, das Einkammersystem angenommen, was dann den Despotismus des Konvents zur Folge gehabt habe.¹⁰⁴⁾ Diese gegen die Linke gerichtete Argumentation entsprang nicht nur einer Vorliebe für theoretische Erwägungen, sondern hatte auch einen inneren Grund. Denn die Beteiligung der Einzelstaaten an der Gesetzgebung war nicht nur möglich durch ein Zweikammersystem mit repräsentativer Qualifikation, vor allem also mit Unabhängigkeit der Mitglieder von Instruktionen, sondern auch durch das System eines Gesandtenkongresses oder das heutige Bundesratssystem mit instruierten Mitgliedern und gebundener Abstimmung.¹⁰⁵⁾ Dieses letztere System war ursprünglich neben dem Staatenhaus im Reichsrat der Verfassung vorgesehen, und zwar ausdrücklich als besondere Konzession an die Einzelstaaten.¹⁰⁶⁾ Es ist in zweiter Lesung aus einer Mehrheit von Demokraten, die aus Prinzip gegen ein föderatives Organ stimmten, und von Groß-deutschen, die es aus Obstruktion taten, nachdem die kleindeutsche Lösung mit der Annahme des Erbkaisertums gesiegt hatte, aus der Verfassung eliminiert worden. Gerade dieses letztere System war einem

104) StB 3808/9. Tellkampf beweist hier eine gute Kenntnis der Verfassungsberatungen in der frz. Nationalversammlung, vgl. die Darstellung der frz. Beratungen m. Nachw. bei Redslob, a.a.O. S. 177 ff.

105) Die Unterschiede entwickelt Tradt in Der Bundesrat und der Senatstypus, Jur. Diss. Münster 1956.

106) Droysen, neben Dahlmann besonders eifrig für den Einheitsstaat tätig - Jürgens, a.a.O. 2. Hälfte, 1. Abt. nennt ihn einen der "Eifrigsten der einseitigen und eifrigen Partei (der Kleindeutschen), S. 181 - schreibt in einem Brief an seinen Freund Arendt, der schlechte Reichsrat, seine alberne Erfindung, sei mit Rücksicht auf Bayern doppelt notwendig, Briefwechsel, S. 517.

föderativen Staatsaufbau besonders angemessen, denn es garantierte eine wirkliche Einflußnahme der Einzelstaaten auf die Politik des Bundes.¹⁰⁷⁾ Neben dem Reichsrat wäre also eine nochmalige Berücksichtigung der Einzelstaaten keineswegs notwendig gewesen. Daher fand die Einführung des Staatenhauses eine tragende Begründung in den allgemeinen Argumenten für ein Zweikammersystem. Nicht so offen trat eine andere Absicht hervor, das Staatenhaus möglichst zu einem unitarischen Organ zu machen.¹⁰⁸⁾

Die Annahme des Zweikammersystems ist also nicht nur aus föderativen Gründen erfolgt, sondern auch aus allgemein verfassungstheoretischen Erwägungen, die von der liberalen Lehre von der Aufgliederung der gesetzgebenden Körperschaft ausgingen. Wie der Abg. Tellkampff darlegte, konnte diese Auffassung durch das Beispiel nahezu aller konstitutionellen Staaten belegt werden.¹⁰⁹⁾ Ein besonderer Einfluß ist also bei dieser für den gemäßigten Liberalismus "unstreitigen" Frage nicht nachzuweisen. Daß aber gewisse Verfassungen eine exemplarische Autorität hatten und unter ihnen vorzüglich die belgische, wird wiederum indiziert gerade durch ihre Erwähnung durch Dahlmann in den Motiven, der sonst durchaus nicht geneigt war, fremde Vorbilder ohne weiteres zu übernehmen.

Es fällt bei der vergleichenden Betrachtung auf, daß die belgische Verfassung die Kammern nicht in einem Oberbegriff zusammenfaßt, während die Reichsverfassung den traditionsschweren Ausdruck "Reichstag" wieder

107) Darum auch von den stark föderativen Verfassungen von 1871 und 1949 übernommen.

108) Darüber Näheres später. Daß die Verfassung von Dahlmann auf einen kommenden Einheitsstaat ausgerichtet war, hat bei der Oberhauptsdebatte der Abg. Biedermann klar ausgesprochen: "... er (der strengste Monarchist) könnte es ruhig ansehen, wenn ... wir ... übergangen aus dem Bundesstaat in den Einheitsstaat, wie ihn in weiser historischer Voraussicht schon jener Mann vorgezeichnet hat, der den ersten Grund gelegt hat zum Entwurf der Siebzehn." StB 4711.

109) StB 3808.

aufnimmt als Oberbegriff für die beiden Kammern. Hier hat einmal die Erinnerung an das alte Reich und das Bestreben, bei allem Neuen doch eine historische Kontinuität zu wahren, mitgewirkt. Andererseits liegt darin aber auch ein Unterschied in der strukturellen Auffassung. In der belgischen Verfassung stehen Kammer, Senat und König als die drei Repräsentanten nebeneinander, während die Reichsverfassung die Kammern zu einer Einheit zusammenfaßt, sie also in dieser Einheit als Repräsentanten darstellt. Hier stehen sich mechanisches calcul und organische lebendige Gliederung gegenüber. In der Reichsverfassung steht dem Reichsoberhaupt der Reichstag, die Zusammenfassung der Repräsentation des Volkes als Gesamtheit der Bürger wie der Reichsteile, gegenüber, während in der belgischen Verfassung die drei Repräsentanten als abstrakt ausgedachte Teile der Staatsmaschine nebeneinander stehen. In der Reichsverfassung schwingt die alte Vorstellung mit, daß Kaiser und Reichsstände sich gegenüberstanden und als "coimperantes" Reichssouverän waren.¹¹⁰⁾ Dieser Unterschied in den beiden Verfassungen ist um so auffälliger, wenn man bedenkt, daß im bundesstaatlichen Deutschen Reich eine Selbständigkeit der Kammern auf Grund ihres verschiedenartigen Kurationsmodus - unitarisch - föderativ berechtigt gewesen wäre, während die augenscheinliche Parallelität der belgischen Kammern¹¹¹⁾ ihre Zusammenfassung zu einem Ganzen nahezu aufdrängt.

Die beiden Häuser des Reichstages weisen viele strukturelle Gemeinsamkeiten auf, die, wie Dahlmann in den Motiven des Abschnitts sagt, "zu den einfacheren und mehr durchgesprochenen Prinzipien gehören".¹¹²⁾ Dazu gehören die Bestimmungen über die Unabhängigkeit und Immunität der Mitglieder, die Öffentlichkeit der Ver-

110) Vgl. zur Theorie des Reichsstaatsrechts um die Wende des 17. zum 18. Jahrh. Gierke, a.a.O. S. 181.

111) Schwarz-Liebermann, a.a.O. S. 171.

112) StB 3803.

handlungen, die Periodizität der Sitzungen. Sie waren von Anfang an mit dem Repräsentativsystem verbunden und wurden auch von der Lehre mit gewissen Modalitäten bei einzelnen Bestimmungen allgemein gefordert.¹¹³⁾ Inhaltlich stimmen die Reichsverfassung und die belgische Verfassung überein, ohne daß gerade in diesem Punkt eine direkte Beeinflussung anzunehmen wäre, denn sie waren bereits Allgemeingut des Frühkonstitutionalismus¹¹⁴⁾, und wurden ohne Diskussion in die Verfassung aufgenommen.¹¹⁵⁾

Eingehender sollen lediglich die Bestimmungen untersucht werden, wo die Reichsverfassung bei der Strukturierung von der belgischen abweicht oder wo sie, mit der belgischen übereinstimmend, sich für eine von mehreren praktizierten und theoretisch vertretenen Möglichkeiten entscheidet, schließlich, wo ein belgischer Einfluß eine inhaltliche Erweiterung des ursprünglich Gewollten bewirkt hat.

Die Reichsverfassung kennt drei Arten der Inkompatibilität. § 97 spricht die Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Mitgliedschaft in den beiden Häusern des Reichstages aus, § 123 die Unvereinbarkeit der Stellung als Reichsminister mit der Mitgliedschaft im Staatenhaus, § 124 verlangt eine Neuwahl nach Annahme einer Beamtenstellung im Reichsdienst. Auf § 123 wurde bereits bei der Erörterung der strukturellen Stellung der Reichsminister eingegangen.¹¹⁶⁾ § 97 gehört zu den "selbstverständlichen" Bestandteilen des repräsentativen Zwei-

113) Vgl. zur frz. Verf. von 1791, Redslob, a.a.O., S. 113 ff zur Lehre des deutschen Liberalismus Gerber, a.a.O. S. 40, 44 ff. Zum Zusammenhang dieser Bestimmung mit dem Wesen der Repräsentation Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 208, 121 und Leibholz, a.a.O. S. 73 ff, 89 ff, 178 ff.

114) Vgl. z.B. §§ 67 - 69 der Verf. von S.-Weimar-Eisenach (Unabhängigkeit, Immunität u. Indemnität der Abg.), 167. (Öffentlichkeit der Sitzung) der württ. Verf.

115) StB 4062 § 96 (Unabhängigkeit), 4372 § 104 (Periodizität), 4388 (Öffentlichkeit), 111, 4385 §§ 117, 120 (Immunität und Indemnität).

116) S. oben III, 2. S. 13 ff.

kammersystems, die sich in allen konstitutionellen Verfassungen fanden. Von Interesse ist hier § 124. Er entspricht dem art. 36 der belgischen Verfassung, dem er mit aller Wahrscheinlichkeit auch nachgebildet ist. Im Entwurf der Vorkommission hatte eine ähnliche Bestimmung gefehlt in Übereinstimmung mit der Übung der deutschen Einzelstaaten, die auch keine Unvereinbarkeit zwischen Abgeordnetenmandat und Beamtenstellung kannten. § 124, im ersten Entwurf § 38 des Abschnitts: Der Reichstag, wurde erst auf Antrag des Abg. Schüler, eines Mitglieds der demokratischen Fraktion, in den Entwurf des Verfassungsausschusses aufgenommen.¹¹⁷⁾ Bei der starken Abhängigkeit der politischen Vorstellungen der Demokraten vom französischen Rechtskreis darf man annehmen, daß dieser Vorschlag Schülers zumindest von art. 36 der belgischen Verfassung beeinflußt ist. § 124 zeigt aber gegenüber art. 36 zwei wesentliche Veränderungen. Einmal wird eine Neuwahl nur bei Mitgliedern des Volkshauses gefordert. Die gleichmäßige Regelung der belgischen Verfassung ergibt sich aber schon aus der Parallelität der Kammern, während in der Reichsverfassung die verschiedenen Repräsentationsrichtungen beider Häuser¹¹⁸⁾ auch eine verschiedene Art der Interessenkollision zur Folge haben. Das Mitglied des Staatenhauses repräsentiert den Einzelstaat, das Mitglied des Volkshauses das Bundesvolk, den Gesamtstaat. Eine Beförderung oder die Annahme eines Reichsamtes kann ein Mitglied des Volkshauses in seiner Unabhängigkeit beeinflussen und damit nachteilig für das Reich wirken, bei einem Mitglied des Staatenhauses wäre eine solche Interessenkollision nicht möglich. Diese Änderung beruht also auf dem bundesstaatlichen Charakter der Reichsverfassung. Der zweite Unterschied liegt darin, daß nach der Reichsverfassung der Abgeordnete sein Mandat behält, sich nur einer Neuwahl unterziehen muß, während nach der belgischen der zum Beamten ernannte Abgeordnete sein Mandat

117) Hübner-Droysen III S. 185.

118) Dazu Näheres unten bei der Betrachtung des Staatenhauses.

verliert und durch die Neuwahl neu erhält. Hier wird eine grundsätzliche Differenz in der Einstellung zum Beamtentum offenbar, die letztlich wieder eine Version der Einstellung zur Exekutive überhaupt ist. Die belgische Verfassung zeigt ein ungleich stärkeres Mißtrauen gegen die Exekutive und verbietet daher die Koinzidenz von Beamtenberuf und Abgeordneteneigenschaft, es sei denn, die Koinzidenz werde durch eine ad-hoc-Wahl durch das souveräne Volk legitimiert.¹¹⁹⁾ Die deutsche Regelung zeigt nicht diese krasse Konsequenz und entspricht damit nicht nur der anderen Haltung der süddeutschen Verfassungen und der dort bestehenden Übung, wo zahlreiche Beamte in den Kammern saßen¹²⁰⁾, sondern weist auch auf die positivere Einstellung zur Exekutive hin.¹²¹⁾

Der konstitutionelle Liberalismus hat zur Frage der Entschädigung der Abgeordneten eine zwiespältige Haltung eingenommen, die auch im deutschen Verfassungsleben ihren Ausdruck gefunden hat. Die eine Richtung bejahte die Vereinbarkeit von Entschädigungen mit der Repräsentantenstellung, hierzu gehörte die Reichsverfassung von 1849 (§ 95) sowie die belgische Verfassung (ar. 52), die andere verneinte sie, hierzu gehören die französischen Charten von 1815 und 1830 und die Reichsverfassung von 1871.¹²²⁾ Die bejahende Richtung berief sich vornehmlich auf ein soziales Argument, die Geldfrage dürfe nicht hindern, den "besten Repräsentanten" zu finden.¹²³⁾ Die ablehnende Haltung wurde entweder damit begründet, daß die Repräsentation ein Ehrenamt sei,

119) 1848 wurde durch eine Änderung des Wahlgesetzes in Belgien die völlige Unvereinbarkeit der Beamtenstellung mit der Abgeordneteneigenschaft ausgesprochen und die Neuwahl bei Annahme des Adels und des Leopold-Ordens eingeführt, vgl. Errera, a.a.O. S. 101.

120) Vgl. Schnabel, a.a.O. Bd. 2, S. 199.

121) Dies wird noch unterstrichen, daß Schülers weitergehende Forderung, Neuwahl auch bei Auszeichnungen von der Reichsgewalt oder Zulagen von ihr zu statuieren, bereits im Ausschuß abgelehnt wurde, Hübnér-Droysen III, S. 185.

122) Die Charten erwähnen die Diäten überhaupt nicht, während die RV 71 sie in Art. 32 ausdrücklich verbietet. Erst durch ein Ges. v. 15. 5. 1906 wurde eine Entschädigung für die Mitglieder des Reichstages eingeführt.

das unentgeltlich ausgeübt werden müsse¹²⁴⁾ oder damit, daß die Stellung eines Repräsentanten auch nicht durch eine Dotierung für Ungeeignete begehrenswert gemacht werden dürfe.¹²⁵⁾ Beide Richtungen sind im Verfassungsausschuß vertreten worden.¹²⁶⁾ Aber die bereits im 17er-Entwurf getroffene Entscheidung¹²⁷⁾ für eine Entschädigung wurde weder vom Verfassungsausschuß noch vom Plenum, das aber diesen Paragraphen ohne Diskussion abstimmte¹²⁸⁾, geändert. Den beiden verschiedenartigen Regelungen liegt ein doppelter struktureller Unterschied zugrunde. Einmal vom Objekt der Repräsentation her. Den alten ständischen Vertretungen, die für sich selber standen, war es angemessen, daß sie nicht vom Staat entschädigt wurden, für den sie nicht tätig wurden und den sie nicht repräsentierten. Im repräsentativen System stehen die Abgeordneten für den Staat, sie stellen das Staatsvolk dar. Hier war es sachgerecht, daß der Staat ihnen die dafür notwendigen Mittel gab. Zum anderen von den Subjekten der Repräsentation her. Auf den ersten Blick erscheint der ohne Entschädigung wirkende Abgeordnete als der ideale Typus des freien Repräsentanten. Aber hinter dieser Motivierung konnte sich leicht die Absicht einer Klasse, eines Standes, tarnen, um sich allein die politische Macht zu sichern, die es ihnen ein kleines Opfer erscheinen ließ, auf eine Entschädigung zu verzichten. Wenn man die erbitterten Worte im Staatslexikon von Rotteck-Welcker über das juste milieu liest, wird offenbar, wie man spürte, daß hinter der Tarnung der Uneigennützigkeit sich ein handfestes Klasseninteresse des régime censitaire versteckte. Und bereits

123) Vgl. Rotteck, Staatslexikon, Art. Abg. Bd. 1 S. 111, Dahlmann, Politik, S. 170

124) So Constant, a.a.O., a.a.O. Bd. 1 S. 225.

125) so der Abg. Detmold (konservat. Flügel der Casinopartei) im Verfausschuß zum § 15 des Entw., späterer § 95, Hübner-Droysen, S. 176.

126) Vgl. Hübner-Droysen III, S. 175/6.

127) § 14.

128) StB 4061.

hier wird erkennbar, daß das Recht der gewählten Repräsentativorgane in seiner Gesamtheit nicht nur von der rationalistischen oder organischen Methode¹²⁹⁾, den besten Repräsentanten zu finden, bestimmt wurde, sondern auch - und das mit dem Fortgang der politischen Entwicklung immer mehr - von dem sozialen Moment, daß hier der Ort war, wo die Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat hergestellt wurde.¹³⁰⁾ Die Diätenfrage war eine Existenzfrage für unbemittelte Abgeordnete und ihre positive Lösung die Voraussetzung für eine Beteiligung aller Gesellschaftsteile an der Bildung der Repräsentation. Indem die Reichsverfassung sich der Tradition der französischen Verfassung von 1791 und der belgischen von 1831 anschließt, eröffnet sie an dieser Stelle die Möglichkeit zu einer demokratischen das ganze Volk einbeziehenden Strukturierung der gewählten Repräsentation. Es ist bemerkenswert, daß hier die Entscheidung für eine demokratische Möglichkeit auf einer echten Übereinstimmung beruhte, während die anderen Entscheidungen im demokratischen Sinn - für das Suspensivveto und das allgemeine Wahlrecht - aus taktischen Erwägungen zustande kamen.¹³¹⁾

Eine nähere Beeinflussung des § 95 RV 1849 durch den art. 52 der belgischen Verfassung ist im übrigen nicht festzustellen. Die Reichsverfassung hat auch hier auf den Unterschied des Staatenhauses vom Senat Rücksicht genommen. Die Senatoren der belgischen Verfassung erhalten keine Diäten, die Mitglieder des Staatenhauses sind hier den Mitgliedern des Volkshauses gleichgestellt. Dadurch wurde berücksichtigt, daß zwischen den Mitgliedern der beiden Häuser des Reichstages kein Unterschied des Vermögens bestand, während in Belgien die Senatoren sich gerade durch das größere Vermögen - neben dem höheren Alter - von den Mitgliedern der Repräsentanten-

129) Vgl. zu diesen Theorien Smend, Maßstäbe, S. 20 ff, 24 f, m. zahlreichen Nachweisen.

130) Smend, a.a.O. S. 27.

131) Dazu näher bei der Erörterung der Bestimmungen über das Volkshaus (S. 99 ff) und das Zusammenwirken des Reichstages mit der Reichsregierung (S. 110 ff).

kammern unterschieden. Hier war die Nichtentschädigung ein gewisser Ausgleich für den größeren Einfluß, den das Großbürgertum durch die Einrichtung des Senats erhalten hatte.

Das jährliche Zusammentreten des Reichstages (§104) stimmt mit der entsprechenden Vorschrift der belgischen Verfassung, art. 70, im wesentlichen überein. Im Kommissionsentwurf der 17 hatte eine entsprechende Bestimmung gefehlt, die dann auf Antrag von Gervinus eingefügt wurde.¹³²⁾ Im Verfassungsausschuß und im Plenum wurde er ohne Diskussion angenommen.¹³³⁾ Man darf auch bei dieser Bestimmung, die Ausdruck eines stärkeren Kontroll- und Mitbestimmungswillens des Volkes ist, einen direkten Einfluß der belgischen Verfassung annehmen, denn die konstitutionellen Verfassungen deutscher Einzelstaaten vor 1830 sahen länger dauernde Vakanzan vor.¹³⁴⁾

Schließlich weist auch § 99 der Reichsverfassung einen belgischen Einfluß auf. Er enthält die alten ständischen Rechte der Beschwerde und Adresse und die konstitutionellen der Ministeranklage, des Gesetzesvorschlags und der Erhebung von Tatsachen. Die beiden letzteren Rechte waren den konstitutionellen Verfassungen vor 1830 unbekannt, die Gesetzesinitiative wurde dem Reichstag bereits vom 17er-Ausschuß gegeben, der Kommissionsentwurf hatte sie noch nicht vorgesehen.¹³⁵⁾ Aber das Untersuchungsrecht¹³⁶⁾ wurde auch jetzt noch nicht eingeführt. Dies geschah erst auf Antrag des Abg. Ahrens, der hier mit ziemlicher Sicherheit auf Grund seiner langjährigen Erfahrungen in Belgien¹³⁷⁾ von art. 40 der belgischen Verfassung angeregt worden ist. Hier ist

132) Hübner-Droysen, a.a.O. S. 70/1. § 18 des Entw. der 17.

133) StB 4373.

134) so die Verfassungen von Württemberg und S.-Weimar-Eisenach 3 Jahre (§§ 127 bzw. 54).

135) Vgl. Hübner-Droysen, a.a.O. S. 97 f, Kommissionsentwurf, § 17, Entwurf der 17 § 16.

136) In der RV 49 steht dafür Erhebung von Tatsachen.

137) Vgl. zu Ahrens die Note.55,S. 23.

wiederum ein Anzeichen dafür, daß immer dann, wenn die Regierungsgewalt durch einen Einfluß der gewählten Repräsentation im liberal-rechtsstaatlichen Sinne moderiert wurde, die belgische Verfassung das Medium war, durch das die Theorie in der Reichsverfassung Gestalt gewann.

Schließlich sei erwähnt, daß die Reichsverfassung die übliche Regelung der Immunität und Indemnität, wie sie auch die belgische Verfassung aufweist (art. 44 und 45), aus der Erfahrung in den Einzelstaaten zum Schutz der Abgeordneten erweitert. In § 120 (in 1. Lesung § 34) wurde nicht nur die gerichtliche, sondern auch die disziplinarische Verfolgung eines Abgeordneten wegen Äußerungen und Abstimmungen in Ausübung seines Berufes verboten. Eine Einfügung der Worte "oder disziplinarisch" erfolgte während der 1. Lesung im Plenum. Einige Abgeordnete der Linken, u. a. Heinrich Simon, hatten unter Hinweis auf die Vorgänge in Preußen nach Auflösung der dortigen Nationalversammlung am 5. 12. 1848¹³⁸⁾ auch den Schutz vor disziplinarischen Verfolgungen gefordert.¹³⁹⁾ Das Plenum gab dem Antrag statt.¹⁴⁰⁾ Weiter hat der § 119 der Reichsverfassung keine Parallele in der belgischen Verfassung. Er gibt dem Reichstag die Entscheidung über Aufhebung oder Suspension einer Verhaftung oder Untersuchung, die zur Zeit der Wahl oder bis zur Eröffnung der Sitzungen über einen Abgeordneten verhängt worden waren. Beide Erweiterungen des strafrechtlichen Schutzes beruhten auf der bitteren Erfahrung mit der Regierungspraxis des Vormärz. War doch gerade die Einleitung von Untersuchungen, die dann während einer ganzen Sitzungsperiode nicht abgeschlossen wurden, von den Regierungen verwandt worden, um mißliebige Oppositionelle aus den Kammern herauszuhalten.

138) U.a. war das spätere Mitglied der Paulskirche, der Oberlandesgerichtsdirektor Temme, in ein Disziplinarverfahren verwickelt worden.

139) StB 4385.

140) StB 4387.

4. Das Staatenhaus

Das Staatenhaus der Reichsverfassung erfüllt eine zweifache strukturelle Funktion; es soll einmal das förderative Moment in der Verfassung zur Geltung bringen, es soll zum anderen die Funktion einer 2. Kammer bei der Gesetzgebung erfüllen. Diese zweite Aufgabe, deren Wesen eine mäßigende Selbstkontrolle der gesetzgebenden Gewalt ist¹⁴¹⁾, ist unabhängig von der unitarischen oder föderalen Grundstruktur eines Staates¹⁴²⁾. Und sie erfaßt in dem Augenblick das Organ der föderativen Repräsentation, in dem dieses in das Zweikammersystem eingebaut wird. Durch diese Einfügung in das Zweikammersystem wird aber noch eine zweite strukturelle Entscheidung getroffen; das föderative Organ wird als zweite Kammer eine demokratische Repräsentation des Volkes im Gegensatz zur gebundenen Vertretung der Staaten¹⁴³⁾. Dieser Gegensatz ist in dem Begriffspaar Staatenhaus-(oder Senats-) Prinzip und Bundesratsprinzip ausgedrückt.¹⁴⁴⁾ Es liegt auf der Hand, daß das Bundesratsprinzip, dem der Reichsrat der Verfassung entsprechen sollte, eine wirksamere Betonung des Föderativen darstellt, während das Staatenhausprinzip das größere Gewicht auf die demokratische Repräsentation legt. Die doppelte Aufgabe des Staatenhauses ist bereits in der Paulskirche klar ausgesprochen worden. Die föderative Aufgabe, die Gliedstaaten in ihren Staatsvölkern zu repräsentieren, ist zwar nicht ausdrücklich in einem Paragraphen festgelegt worden. Bei der Diskussion des § 86: Das Staatenhaus wird gebildet aus den Vertretern der deutschen Staaten, ist aber das gerade als Sinn dieses Hauses bezeichnet worden, wobei man schon in der Benennung Staatenhaus

141) Vgl. zu diesem Wesen der 2. Kammer ausführlich Schwarz-Libermann, a.a.O., passim.

142) Vgl. Scupin, Einf. zum Abschnitt Der Bundesrat, S. 3, Bonner Kommentar.

143) Vgl. hierzu Scupin, a.a.O. S. 3 und 4.

144) Die rechtliche und politische Bedeutung sowie Zielsetzung dieser beiden Systeme erörtert Tradt, a.a.O., S. 99 ff, 125 ff.

eine ausreichende Bestimmung des Repräsentationszwecks sah.¹⁴⁵⁾ Die funktionelle Aufgabe im Zweikammersystem ist fast noch mehr betont worden, auch schon mit dem Bewußtsein, daß hier das Schwergewicht liegen würde, daß also nicht so sehr die föderative als die funktionelle Seite Gesicht und Gewicht des Staatenhauses bestimmt hätten.¹⁴⁶⁾

Für diese zweite Aufgabe hatte Montesquieu bereits auf das Wirken des römischen Senats hingewiesen, wenn er auch in einer Adelskammer das moderierende Prinzip am

145) Vgl. aus der Diskussion im Verfausschuß Droysen, Zell, Scheller, Hübner-Droysen III, S. 143 ff. im Plenum Dahlmann in den Motiven StB 3803, in der Diskussion die Abg. Waitz 3853, Wigard 3860 u. Dahlmann im Schlußwort der allg. Diskussion StB 3812.

146) Vgl. die Diskussion im Verfausschuß, Hübner-Droysen III, S. 43, insbes. die Abg. Droysen u. Dahlmann, S. 143, v. Rotenhan, S. 164 erwarten, daß das Staatenhaus im wesentlichen die Funktion einer 2. Kammer übernehme, Briegleb u. Ahrens treten sogar für einen Senat an Stelle eines Staatenhauses ein, S. 143, 150. Der Begriff "Senat" wird meistens im Sinn einer gewählten 2. Kammer des Zweikammersystems gebraucht, vgl. diese Bemerkungen u. Wigard im Plenum StB 3860, während bei dem Begriff "Staatenhaus" mehr an das föderative Element gedacht wurde. Wigard ebda.

Das Wort Senat darf also nicht dazu verleiten, dahinter stets den nordamerikanischen Senat zu sehen. Dessen Vorbild hat auch eine Rolle bei der Gestaltung des Staatenhauses gespielt, aber die meisten Abgeordneten sahen, soweit sie das Föderative betonten, eher den Unterschied zum amerikanischen Senat mit der gleichen Vertretung, vgl. Tellkampf bei Hübner-Droysen III S. 158.-Ellweins Meinung, der amerikanische Senat sei das einzige und feste Vorbild für das Staatenhaus gewesen, a.a.O. S. 176, berücksichtigt nicht die doppelte Aufgabe des Hauses, zur funktionellen Seite hat der amerikanische Senat überhaupt keinen Einfluß ausgeübt, wie ein Vergleich der Befugnisse der beiden Häuser beweist. Und die von der Funktion bestimmte Art und Weise der Bildung ist auch weitgehend vom Bild einer 2. Kammer bestimmt worden.

besten verwirklicht sah.¹⁴⁷⁾ Im atomistischen Denken des Rationalismus wie im egalitären der Demokratie war für solche auf Ständen oder anderen natürlich entstandenen Körperschaften aufgebaute Repräsentation¹⁴⁸⁾ kein Raum mehr. Es wurde daher der Typ einer nach Maß und Zahl sich von der 1. Kammer unterscheidenden 2. Kammer entwickelt, in der die kleinere Zahl der Abgeordneten, der höhere Zensus und das höhere Alter als Voraussetzung der Mitgliedschaft, und der größere Turnus der Wahlperioden garantieren sollten, daß diese Kammer das Prinzip der Mäßigung bilde. Der belgische Senat ist das Produkt dieser lebensfernen, aber mathematiknahen Vorstellungen.¹⁴⁹⁾

Dieses Bild einer 2. Kammer hat dem Staatenhaus zugrunde gelegen, ohne daß es sich allerdings ganz durchgesetzt hätte.¹⁵⁰⁾ Es war jedenfalls in seiner Grundtendenz wirksamer, als Dahlmann im Ausschußbericht eingesteht, wo er sagt, man habe "keinen Senat" gewollt, sondern "ein Staatenhaus nach deutschem Maße".¹⁵¹⁾ Der Entwurf der 17 und besonders dessen Vorentwurf weist - aus der Hand Dahlmanns entstanden - für die 2. Kammer

147) a.a.O. XI, 6.

148) Im Gegensatz hierzu steht das englische Wahlrecht, das auch nach 1832 immer noch von dem Wahlrecht der örtlichen Körperschaften ausging und nicht vom Recht der in einem Zählbezirk zusammengefaßten Individuen, vgl. dazu Hatschek, a.a.O., S. 626 f.

149) In ihm hatte sich das atomistisch-demokratische Prinzip durchgesetzt, gegen den Vorschlag der Verfassungskommission, die eine Pairie mit erblichen oder lebenslänglichen Mitgliedern vorsah, art. 87, 89 (Pölitz, Bd. 2 a.a.O., S. 235). Die Idee Notombs, ihn zu einer Spezialvertretung von Kapital und Arbeit werden zu lassen, hat sich nicht erfüllt, vgl. Errera, a.a.O. S. 78. Daß dieser aus abstrakten Prinzipien zusammengebaute Senat die in ihn gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt hat, bestätigt Vauthier, a.a.O. S. 39.

150) Vor allem hatte man in der Paulskirche eine Abneigung gegen den Zensus als politisches Formprinzip, vgl. dazu unten S. 103 f.

151) StB 3804/5.

noch ganz den Einfluß des englischen Oberhauses auf, mit lebenslangen Mitgliedern bzw. solchen auf 12 Jahre, der Beteiligung der Fürsten, dem Namen Oberhaus. Hier spielt der Gedanke der Pairie eine entscheidende Rolle.¹⁵²⁾ Der Verfassungsausschuß rückt bereits von diesen Vorstellungen, die auch in den Debatten der Vertrauensmänner heftig angegriffen worden waren¹⁵³⁾, ab und gibt dem Staatenhaus den rationalistisch-atomistischen Charakter. Um nun eine weitgehende Parallelität der beiden Häuser zu vermeiden, sollte die Mitgliedschaft im Staatenhaus sich durch einige besondere Voraussetzungen von der im Volkshaus unterscheiden.¹⁵⁴⁾ Man war aber derart auf die abstrakte Repräsentation festgelegt, daß man sich nicht entschließen konnte, außer dem längeren Turnus und dem höheren Alter wirklich qualitative Unterschiede zu machen.¹⁵⁵⁾ Es hat nicht an einzelnen Stimmen gefehlt, die dem Staatenhaus eine besondere Repräsentationsgrundlage geben wollten. So hat der sonst sehr westlich orientierte Ahrens sich wiederholt für eine nach Berufsständen gegliederte "soziale" Repräsentation ausgesprochen¹⁵⁶⁾, und der Abg. v. Linde verlangte Ähnliches, indem er das Staatenhaus aus Grundbesitzern und Gewerbetreibenden, die die höchsten Steuern entrichteten, bilden wollte.¹⁵⁷⁾ Der letzte Vorschlag erinnert besonders an art. 56 Ziff. 5 der belgischen Verfassung. Er war aber bereits im Verfassungsausschuß verworfen worden, denn Dahlmann sagt in seinem Ausschlußbericht ausdrücklich, man habe kein bestimmtes Steuermaß wie in Belgien aufstellen wollen, denn man habe eben keinen Senat gewollt.¹⁵⁸⁾ Die Vorkommission zeigte aber hin-

152) § 13 des Vorentw., § 12 des Entw.

153) Hübner-Droysen, Aktenstücke, S. 57 - 65.

154) so Dahlmann, Hübner-Droysen III, S. 167.

155) Vor allem dachte man nicht an einen Zensus.

156) Hübner-Droysen III, S. 158, StB 4045.

157) StB 3845.

158) StB 3804.

sichtlich des Alters und des Turnus eine völlige Übereinstimmung mit der belgischen Verfassung, die einen Einfluß vermuten läßt. § 7 Ziff. 2 verlangte für die Mitgliedschaft im Staatenhaus das vollende 40. Lebensjahr wie art. 56 Ziff. 4 der belg. Verfassung.¹⁵⁹⁾ Im Verfassungsausschuß wurde aber geltend gemacht, diese Bestimmung führe ganz in die Kategorie des Senats.¹⁶⁰⁾ Die Linke verlangte die Streichung jeder Altersvorschrift.¹⁶¹⁾ Als Kompromiß kam dann die Einigung auf ein Mindestalter von 30 Jahren zustande.¹⁶²⁾ § 8 des Vorentwurfs sah wie art. 56 einen Turnus von 8 Jahren vor mit Erneuerung einer Hälfte nach 4 Jahren.¹⁶³⁾ Man konnte sich aber nicht für eine solch lange Periode entschließen und verkürzte die Zeitabschnitte auf 6 und 3 Jahre.¹⁶⁴⁾

Eine Bestimmung allerdings fällt völlig aus dem üblichen konstitutionellen Rahmen, § 88 Abs. 1, nach dem die Mitglieder des Staatenhauses je zur Hälfte durch die Regierungen und durch die Parlamente der Einzelstaaten ernannt werden sollten. Von den Befürwortern dieser Regelung ist vorgebracht worden, dadurch werde gewährleistet, daß qualifizierte Männer in das Haus kämen, und schließlich müßten die Einzelstaaten in ihrem Volk und der konstituierten Gewalt repräsentiert werden.¹⁶⁵⁾ Die Gegner verwiesen darauf, daß dadurch den Regierungen ein Einfluß auf die Gesetzgebung gegeben würde.¹⁶⁶⁾ Diese Bestimmung ist nur als Kompromiß zu verstehen. Man wollte die Einzelregierungen, die im Reichsrat nur beratende Stimme hatten, nicht völlig

159) Hübner-Droysen, Anl. 2 zu Teil III.

160) So der Abg. Rießer, Droysen, Hübner, S. 167. Diese Bemerkung beweist auch, daß der Begriff "Senat" vornehmlich als Begriff für die 2. Kammer steht.

161) Abg. Simon, Hübner-Droysen III, S. 167.

162) Hübner-Droysen, die Übereinstimmung mit Art. I Sect. 3 Abs. 3 der US-Verf. ist also zufällig.

163) Droysen-Hübner, Anl. 2 zu Teil III.

164) ebda. S. 168.

165) Tellkampf und Röerm im Verfausschuß, Hübner-Droysen III, S. 163, 165.

166) Abg. Wigard, ebda., S. 165.

ausschließen, glich diesen Einfluß aber gleich wieder aus, indem man für alle Mitglieder eine Instruktion verbot (§ 96). Durch diese Bestimmung wurde vor allem die Einheitlichkeit des Staatenhauses gerettet, das sonst in einen unabhängigen repräsentativen und einen gebundenen vertretenden Teil zerfallen wäre. Daher hätte die Ernennung allein auch nicht den Charakter des Staatenhauses, Repräsentant der Völker der Einzelstaaten zu sein, in eine Vertretung der Regierungen verwandeln können, da das entscheidende Kriterium der Repräsentation, die selbständige Entscheidungsgewalt, den Mitgliedern verblieben wäre.¹⁶⁷⁾

Wenn man von dieser Ausnahme absieht, die durch die starke föderalistische Tradition der deutschen Geschichte begründet ist, so ist das Staatenhaus im grundsätzlichen eine 2. Kammer des rationalistisch-abstrakten Typs, wie ihn auf dem Kontinent die belgische Verfassung zum ersten Mal verwirklicht hat.¹⁶⁸⁾ Die Unterschiede des kürzeren Turnus, des niedrigeren Alters und des Wegfalls des Zensus sind lediglich modalen Art. Die beiden ersteren beruhen auf einem stärkeren Eindringen demokratisch-identischer Vorstellungen. Sie wurden erst auf die Initiative der Linken hin vom belgischen Typus abgewandelt. Die verfassungstheoretische Idee, welche die Linke dabei leitete, hat der Abgeordnete Wigard bei der Beratung des späteren § 94 (Wahlperiode des Volkshauses) dargelegt. Er warnte dort vor einer vierjährigen Legislaturperiode, da zu fürchten sei, "daß bei dem schnellen Umschwunge der Ideen wohl möglich und denkbar ist, daß die jedesmalige Volksmeinung ihren vollständigen Ausdruck im Volkshause nicht

167) Dazu, daß der Kurationsmodus nicht mit der Repräsentation im Wesenszusammenhang steht, vgl. Leibholz, a.a.O. S. 165.

168) Abgesehen von der norwegischen Verfassung von 1814, deren 2. Kammer, die aus der 1. Kammer ausgewählt wurde, nur ein Teil dieser Kammer war. Es war im Grunde ein Einkammersystem, das die Beratung in zwei Gruppen abhielt, die sich bei auseinandergehender Meinung wieder zur gemeinsamen Kammer vereinigten, vgl. §§ 74, u. 76 Norw. Verf. 4.11.1814 (zit. nach Pölit, a.a.O. Bd. 3 S. 108). Die Linke hat in Frankfurt zur Vermeidung des echten Zweikammersystems auch diesen Modus ohne Erfolg vorgeschla-

findet"¹⁶⁹⁾, und im Verfassungsausschuß setzte er sich bei der Beratung desselben Paragraphen dafür ein, "den Volkswillen möglichst wenig zu binden, sondern ihn durch häufige Wahlen sich aussprechen zu lassen."¹⁷⁰⁾ Wenn diese theoretische Auffassung der Linken, die von einer unabhängigen Repräsentation der Volkseinheit bereits weit entfernt war, auch nicht die herrschende Ansicht in der Nationalversammlung gewesen ist, so entzog sich die liberale Mehrheit doch nicht immer den praktischen Konsequenzen dieser Ansicht. Die Abweichung hinsichtlich des Zensus dagegen ist im Grunde eine scheinbare. Die Mitglieder des Staatenhauses wurden indirekt, teils durch die Regierungen, teils durch die Parlamente der Einzelstaaten gewählt (§ 88). Da sämtliche Verfassungen der Einzelstaaten bestimmte Einschränkungen des Wahlrechts vorsahen, war es nicht notwendig, dies in die Reichsverfassung aufzunehmen. Der Kreationsmodus, der die Wählerschaft beschränkte, hätte auch den Kreis der Gewählten eingeschränkt.

5. Das Volkshaus

Die Reichsverfassung enthält nur zwei Paragraphen, die sich allein mit dem Volkshaus beschäftigen. § 93 legt fest, daß die Mitglieder Repräsentanten des ganzen Volkes sind, bestimmt also die Richtung der Repräsentation. § 94 bestimmt die regelmäßige Wahlperiode auf 3 Jahre. Alles andere ist einem Wahlgesetz vorbehalten worden, weil man sich nicht entschließen konnte, diesen "Kern der Verfassung"¹⁷¹⁾ bereits mit den Kautelen zu

gen, vgl. Antrag Vogt StB 3845.

169) StB 4060.

170) Hübner-Droysen III, S. 169.

171) Ahrens im Verfausschuß, Hübner-Droysen III, S. 172, ähnlich Waitz vor dem Plenum, StB 5220.

umgeben, die dem eigentlichen Verfassungsgesetz zukommen.¹⁷²⁾ Wie der Abg. Waitz als Berichterstatter ausführte, war man bereits im Verfassungsausschuß hinsichtlich wichtiger Kernfragen wie dem Begriff der Selbständigkeit als Voraussetzung für die Wahlfähigkeit und der direkten Wahl zu keiner einhelligen Auffassung gelangt. Daher schlage der Ausschuß vor, das Wahlgesetz als einfaches Gesetz zu erlassen, so daß es später leichter geändert werden könne.¹⁷³⁾ Die Nationalversammlung war also bei dieser fundamentalen Verfassungsfrage nur dadurch zu einer Entscheidung zu bringen, daß man dieser Entscheidung von vornherein den Charakter des Provisorischen und Dilatorischen gab.¹⁷⁴⁾

Da im Wahlgesetz wichtige Materien wie Wahlrecht und Wahlmodus geregelt sind, müssen diese Teile des Wahlgesetzes zur Betrachtung mit herangezogen werden, denn aus dem kurzen Text der Reichsverfassung würde man kein Bild von dem Charakter des vorgesehenen Volkshauses gewinnen können.

Es ist bekannt, daß das Wahlgesetz der Paulskirche weniger liberal als demokratisch gewesen ist.¹⁷⁵⁾

172) In abgeschwächter Form haben wir im jetzigen Verfassungsrecht denselben Zustand.

173) StB 5229, ähnlich der Abg. Scheller 5233.

174) Ähnlich unentschlossen ist der VerfaAusschuß nur bei der Oberhauptsfrage, also bei der Frage der Einbeziehung Österreichs in den deutschen Bundesstaat gewesen. Hier hat das Plenum allerdings den gordischen Knoten durchgehauen.

175) G. Beseler sagt in seinen Erinnerungen, das Wahlgesetz sei wesentlich ein Werk der Linken gewesen, a.a.O. S. 82.

Es enthält bereits das allgemeine¹⁷⁶⁾, direkte, gleiche und geheime Wahlrecht.¹⁷⁷⁾ Mit diesen Bestimmungen war es ein fortgeschrittenes Wahlrecht, auch gegenüber dem belgischen. Doch ist das Wahlgesetz eine gradlinige Weiterführung des belgisch-französischen Typus, es zieht die Konsequenzen aus dem diesem Typus immanenten demokratischen Strukturprinzip, das kraft seiner dynamischen Wucht den liberalen Anteil allmählich verdrängen mußte. So folgerichtig dieses Gesetz die demokratische Entwicklung theoretisch zu Ende führte, so war es 1849 doch nur eine Antizipierung; die Verfassungswirklichkeit hatte das liberale Stadium noch keineswegs verlassen. Doch bevor dies näher untersucht werden soll, soll kurz die Entwicklungslinie aufgezeigt werden, in der das Wahlgesetz steht.

In den älteren konstitutionellen Verfassungen der deutschen Einzelstaaten, mit Ausnahme Badens¹⁷⁸⁾, beruhte die Zusammensetzung der Wahlkammer noch weitgehend auf ständisch-korporativen Elementen.¹⁷⁹⁾ Dieser Modus beruhte auf der organischen Vorstellung, daß der Staat

176) Die Frauen hatten allerdings noch kein Wahlrecht. Der Abg. Edlauer hatte darauf hingewiesen, nach der Fassung: Jeder selbständige Deutsche... könne in Analogie zu bestimmten Grundrechtsbestimmungen und unter Berücksichtigung der Emanzipationsbestrebungen auch das Frauenwahlrecht gemeint sein. Der Berichterstatter Scheller replizierte aber mit dem lapidaren Satz, ein Gesetz, das von politischen Rechten rede, könne nur das männliche Geschlecht meinen. StB 5236 bzw. 5329.

177) Vgl. §§ 1, 2 WahlG (StB 5357), § 13 (StB 5534), § 14 (StB 5537).

178) Vgl. zu Baden Schnabel, a.a.O. Bd. 2, S. 85.

179) Vgl. z.B. § 133 württ. Verf.

sich aus lebendigen Einheiten eigener Art aufbaut, daß es unter dem Staat noch, wenn auch begrenztes, Eigenleben und Eigenständigkeit gibt. Hier wirken die letzten Reste gegliederten Gemeinwesens deutscher Tradition nach.¹⁸⁰⁾ In den Bestimmungen über das Volkshaus der Reichsverfassung finden wir keine Erinnerung mehr daran. Hier gibt es nur den ungegliederten Zentralstaat des einen Volkes, welcher der Zweckmäßigkeit wegen numerisch in Wahlbezirke aufgeteilt ist, in der eine Summe von Individuen, nicht ein örtliches Gemeinwesen in der Wahlhandlung den Staat integriert. Dem Volkshaus liegt somit der Staatsvolkbegriff Rousseaus zugrunde, es dient der Aktivierung des atomistisch-egalitären Gemeinwillens, allerdings in der repräsentativen Form, die der Liberalismus seit Siéyès und der französischen Verfassung von 1791 angenommen hatte.¹⁸¹⁾

Das Volkshaus beruht also auf derselben Strukturgrundlage wie die französisch-belgische Tradition seit 1791. Der Kern war die demokratische Gleichheit, die um der Freiheit willen vom Liberalismus modifiziert wurde, vor allem durch die Beschränkung des Wahlrechts. Der Unterschied zwischen der belgischen Kammer und dem deutschen Volkshaus bestand darin, daß das letztere die liberalen Verkleidungen des demokratischen Kerns abgestreift hat.

Für die grundsätzliche Rezeption der französisch-belgischen Struktur fehlt es an exakten Hinweisen. Wohl

180) Daß das engl. Wahlsystem auf einer ähnlichen korporativen Grundlage, auch noch nach der Wahlreform, beruhte, wurde bereits erwähnt, Es gab nach der Wahlreform immer noch Dörfer, die einen Abg. ins Unterhaus sandten, und Städte mit damals rund 80 000 Einwohnern, die dieses Recht nicht hatten, Hatschek, a.a.O. S. 626.

181) Ein ausgeprägter Individualismus ist die Grundlage der Lehre Rousseaus und durchzieht seinen ganzen Contrat Social.

wird bei der rein technischen Bestimmung über die Gestaltung der Wahllisten die Anlehnung an das belgische Beispiel ausdrücklich erwähnt¹⁸²⁾, auch fehlt es in der Argumentation für und gegen den Zensus nicht an Beispielen aus dem belgischen Verfassungsleben.¹⁸³⁾ Aber die Grundprinzipien wurden nicht diskutiert, sie gehören zu dem "wahren" konstitutionellen System, das man einführen wollte.

Der erste Verfassungsentwurf der Vorkommission hatte in den §§ 12 und 13 auch das aktive und passive Wahlrecht geregelt.¹⁸⁴⁾ § 13, der das passive Wahlrecht regelt, stimmte bis in den Wortlaut hinein mit art. 50 der belgischen Verfassung überein, lediglich war statt des Alters von 25 Jahren ein Mindestalter von 30 Jahren vorgesehen. § 12 bestimmte die Voraussetzungen des aktiven Wahlrechts. Mit art. 47 der belgischen Verfassung verfolgte er ein gemeinsames Ziel, das Wahlrecht zu beschränken, unterschied sich aber von ihm in der Methode. Die belgische Verfassung schrieb rechnerisch-abstrakt einen Zensus vor; der Entwurf der Vorkommission wollte die Selbständigkeit¹⁸⁵⁾ zum Kriterium der Wahlberechtigung machen. Er schloß Fürsorgeempfänger, Tagelöhner, Gewerbegehilfen und Dienstboten, also den ganzen vierten Stand, aus. In einem späteren Entwurf des Wahlgesetzes, der erforderlich wurde, da man sich entschlossen hatte, die näheren Wahlrechtsbestimmungen aus der Verfassung

182) Im Ausschuß erklärte Waitz ausdrücklich, bei den Wahllisten sei man der Analogie Belgiens gefolgt, Hübner-Droysen III, S. 432.

183) So positiv die Abg. Waitz StB 5222, Bassermann StB 5253, Mathy StB 5299, negativ die Gegenseite z.B. Wiesner StB 5300.

184) Anl. 2a zu Teil III Hübner-Droysen.

185) Die Selbständigkeit war immer Voraussetzung des Wahlrechts gewesen, selbst die demokrat. Verf. von 2793 hatte Dienstboten durch das Wahlgesetz ausgeschlossen, vgl. Schnabel, a.a.O. Bd. 2, S.143.

herauszuhalten, tauchte zu den genannten Beschränkungen zusätzlich auch der Zensus auf.¹⁸⁶⁾ Der Ausschuß ließ dann die Zensusbestimmung wieder fallen und beließ es bei der genannten enumerativen Umschreibung der Unselbständigen, zu denen noch die kamen, die unter Vormundschaft standen oder über deren Vermögen das Konkursverfahren eröffnet worden war.¹⁸⁷⁾ Der Gedanke an einen Zensus tauchte aber noch einmal in einem Amendement des Abg. G. Beseler zu § 1 auf, das auf den Begriff der Selbständigkeit verzichtete und auf eine gewisse Steuerleistung oder ein bestimmtes Jahreseinkommen oder ein bestimmtes Grundeigentum abstellte.¹⁸⁸⁾

Übereinstimmend mit der bisherigen rationalistischen Wahlrechtstheorie des Liberalismus¹⁸⁹⁾ war sich die große Mehrheit der Nationalversammlung darin einig,

186) § 2 Anl. 7a zu Hübner-Droysen III.

187) § 2 Anl. 7a ebda.

188) StB 5297.

189) Vgl. dazu Smend, Maßstäbe, S. 20 ff. Die Vorstellungen der organischen Wahlrechtstheorie (vgl. zu ihr Smend, Maßstäbe, S. 24 f mit einem charakteristischen Zitat Dahlmanns), haben auf das Wahlgesetz keinen Einfluß ausgeübt. Sie ist weder in Texten der Entwürfe und Anträge noch in der Diskussion vorgetragen worden. Haym in seinen Berichten führt lediglich nach Befürwortung eines mäßigen Zensus nach dem "Beispiel Belgiens und Nordamerikas" aus: Besser freilich, wenn es möglich gewesen wäre, die Gesellschaft in ihren organischen Gliederungen ... vertreten zu lassen, .. Besser freilich, wenn sich lebendige Grenzen für den Wählerkreis hätten finden lassen, statt jener unlebendigen und äußerlichen des Besitzes. Jedoch es fehlen für die Durchführung eines derartigen Prinzips ... noch alle Voraussetzungen in den gesellschaftlichen Beständen.

ein unbeschränktes Wahlrecht nicht zuzulassen. Es wurde vor allem betont, daß das Wahlrecht kein individuelles Recht sei, das jedem von Naturrechts wegen zukomme, sondern daß es zum Wohle der Gesamtheit ausgeübt auch unter der Rücksicht des Gesamtwohls zu geben sei. So berief sich der Abg. Bassermann auf Rotteck, der gesagt habe, dem Gesamtwillen stehe das Recht zu, alles politische Recht so zu verteilen, wie es das Interesse des Gemeinwohls, zumal also das Interesse der möglichen Sicherstellung der Herrschaft des Gesamtwillens erfordere.¹⁹⁰⁾ Und der Abg. Waitz hatte im Ausschußbericht ausgeführt, "das politische Recht ist mitnichten als ein solches zu betrachten, welches der Person unmittelbar und eigentümlich anhaftet... das Beste der Gesamtheit muß bestimmen, wer geeignet ist, als Träger dieses Rechts zu erscheinen und es zum Frommen der Gesamtheit zur Ausübung zu bringen."¹⁹¹⁾ Er begründet auch, warum man keinen Zensus vorgeschlagen habe. Die besondere Eigenart der deutschen Verhältnisse, die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der Länder, das Vermögensgefälle von Nord- nach Süddeutschland hätten eine solch abstrakte

190) StB 5252. Der Abg. Mittermaier entgegnete, Rotteck habe später im Zusammenhang mit dem Gemeindewahlrecht die Beschränkungen durch den Zensus abgelehnt, weil sie die Wahlen nicht verbessert habe, daher weder notwendig noch nützlich sei, ja ein Unrecht, da sie gegen das konstitutionelle Prinzip der Gleichheit verstoße". StB 5324. Rottecks Begründung zeigt eine aufschlußreiche Mischung von rationaler Überlegung mit demokratischem Prinzipiendenken.

191) StB 5222. Ähnlich bereits v. Soiron im Verfausschuß ... alle diese (polit.) Rechte werden ausgeübt kraft der Übertragung zum Wohle der Gesamtheit, Nationalversammlung S. 296, es ist ein Recht, welches ausgeübt werden muß zum Wohl der Gesamtheit und für das man auch die Träger wählen muß nach dem Wohl der Gesamtheit. Hieraus ergibt sich das Recht der Beschränkungen." Hübner-Droysen III, S. 379. Ähnlich noch im Plenum die Abg. Scheller: niemand wird mit dem Recht zum Wählen geboren, das Wahlrecht ein übertragenes Amt, StB 5232, u. Mathy: Wählen kein Naturrecht, sondern Staatszweck, StB 5297.

Lösung verboten.¹⁹²⁾

Neben der rationalistischen schlug aber schon die gesellschaftliche Auffassung des Wahlrechts durch, wie sie Lorenz Stein zur gleichen Zeit entwickelte, die Ansicht also, daß vornehmlich durch das Wahlrecht die Gesellschaft bzw. ihre herrschende Klasse auf den Staat einwirke.¹⁹³⁾ Kein Geringerer als Heinrich v. Gagern hat das in der Diskussion deutlich gesagt: "Den Mittelklassen den überwiegenden Einfluß im Staat zu sichern, ist die Richtung unserer Zeit.. für die weise Ausübung der politischen Rechte (muß) gesorgt werden, daß es auch dem Besitzer wohl sei in seinem Besitz, und er um so freudiger geneigt sei, die darauf ruhenden Lasten zu tragen, ... und damit der Staat nicht bedroht sei durch einen Masseneinfluß, der unseren Zuständen nicht ange-

192) StB 5222/3, so auch bereits Beseler im VerFAusschuß, Hübner-Droysen III, S. 375, der aber dann doch auf den Zensus zurückkam, vgl. S. 85 n.N. 181. Ein Anzeichen, wie gerade die wirtschaftliche Zersplitterung Deutschlands einer abstrakten Lösung widersprach und diese doch als letztes Mittel für eine allgemeine Lösung betrachtet wurde.

193) Vgl. zu der gesellschaftlichen Betrachtungsweise des Wahlrechts Smend, Maßstäbe, S. 25 ff. Stein, a.a.O. Bd. 1, S. III, LXXI, S.87, Bd. 3, S.98, (die angeführten Stellen haben einige ausdrückliche Wiederholungen der Steinschen These, "daß die Verfassungen wie die Verwaltungen der Staaten den Elementen und Bewegungen der gesellschaftlichen Ordnung unterworfen sind" (a.a.O. Bd. 1, S.III) zum Inhalt, auf die das ganze Werk aufgebaut ist).

messenist". Gagern setzte sich in der Rede für den Zensus ein.¹⁹⁴⁾

Die Mehrheit der Versammlung hatte also nichts weniger im Sinn, als ein allgemeines Wahlrecht zu schaffen. Daß es sich dennoch durchsetzte, lag daran, daß die Mehrheit keinen Modus finden konnte, der von allen akzeptiert wurde.¹⁹⁵⁾ Die Folge war, daß kein Beschränkungs-vorschlag die notwendige Mehrheit erhielt¹⁹⁶⁾ und damit via negativa das allgemeine Wahlrecht in der 1. Lesung angenommen wurde. Selten dürfte eine Verfassungsgrundentscheidung so sehr aus dem Nichtwollen entstanden sein. Es kann nicht zweifelhaft sein, daß die Mehrheit doch versucht hätte, in der 2. Lesung noch eine

194) StB 5303. Die Linke betrachtete das Wahlrecht im entgegengesetzten Sinne vom gesellschaftlichen Gesichtspunkt. So bereits deutlich der Abg. Ahrens, im Verfausschuß, wo er auf die soziale Seite des Wahlrechts hinwies. Hübner-Droysen III, S.377. Im Plenum Abg. Ziegert, der auf die soziale Bewegung der Zeit hinwies, er sprach vom Kampf der Besitzlosen gegen die Herrschaft des Kapitals und dem Willen der arbeitenden Klassen, sich an der Verbesserung ihrer Lage zu beteiligen, StB 5235, ähnlich Löwe, der auf den Kampf um die Teilnahme am Staatsleben hinwies, StB 5243.

195) Vgl. Jürgens, a.a.O. "Abt. 2. Hälfte, S. 77/8; in allen Gruppen der Mitte und Rechten vom Augsburger Hof bis zum Café Milani und Pariser Hof war man gegen das allg. Wahlrecht und wußte sich nicht auf Beschränkungs-vorschläge zu einigen. Jürgens schreibt: Nie zeigte sich die Mehrzahl doktrinärer. Nie war Mangel praktischen Sinnes und Blickes unter diesen Politikern und Gesetzgebern sichtbar".

196) Vgl. die Abstimmung über die §§ 1 u. 2 des WahlG, StB 5332 - 5357.

Beschränkung einzuführen.¹⁹⁷⁾ Aber da zu dieser Zeit das ganze Interesse der rechten Mehrheit auf die Frage des Erbkaisertums gerichtet war, verlangte die Linke als Preis für das Mitgehen die Annahme des suspensiven Vetos und des Wahlgesetzes in der Fassung der 1. Lesung auch in der 2. Lesung (Pactum Gagern-Simon). Auf Grund dieses Abkommens wurde das Wahlgesetz in 2. Lesung ohne Diskussion in toto angenommen.¹⁹⁸⁾ Es blieb also bei der demokratischen Fassung. Aber es lag kein echter verfassungsgebender Wille zugrunde, man brachte ein taktisches Opfer und tröstete sich bereits mit dem Gedanken, es in einfacher Gesetzgebung ändern zu können.¹⁹⁹⁾ So ist eigentlich nur dem Buchstaben nach ein das liberale belgische Vorbild transzendierendes Wahlrecht geschaffen worden, welches der Verfassungswirklichkeit noch nicht entsprach.

Abschließend sei noch kurz auf den Unterschied in der Dauer der Wahlperioden eingegangen. § 93 RV 49 sieht 3 Jahre vor, art. 51 der belgischen Verfassung 4 Jahre mit Partialerneuerung nach 2 Jahren. Der Verfassungsausschuß hatte 4 Jahre ohne Erneuerung vorge-

197) Dafür spricht vor allem, daß die Linke die Beibehaltung des Wahlgesetzes zum Gegenstand des Pactums machte.

198) StB 6070, ein entsprechender Antrag wurde von Abg. aller Fraktionen zwischen Deutschem Hof und Casino (diese eingeschlossen!) gestellt.

199) Vgl. Beseler, a.a.O. S. 82. Wie mißtrauisch die Linke war, zeigt sich dann, daß sie vor der Abstimmung über den Erbkaizer 100 Unterschriften zur Versicherung fordert, die endgültig beschlossene Verfassung festzuhalten. Vgl. Tagebucheintragung Droysens vom 21. März 1849, Hübner, Aktenstücke, S. 844, Dr. schreibt: "Gagern hatte die Tollheit, sich zu unterzeichnen".

schlagen²⁰⁰⁾, hauptsächlich mit dem Argument, Stetigkeit in die Arbeit des Hauses bringen zu wollen.²⁰¹ Wie schon erwähnt, hatte hiergegen vor allem der Abg. Wigard geltend gemacht, der Volkswille müsse möglichst identisch im Repräsentanten zum Ausdruck kommen.²⁰² Demzufolge hatte eine demokratische Minorität des Verfassungsausschusses eine zweijährige Periode gefordert.²⁰³ Das Plenum wählte die Mitte und nahm 3 Jahre.²⁰⁴ In praxi war diese Regelung ein Sieg demokratisch-identischer Vorstellungen. So ergibt sich als Gesamtbild, daß das Volkshaus einen stark demokratischen Charakter erhalten hat, der weniger an die liberal strukturierten Verfassungen Frankreichs und Belgiens aus den 30er Jahren als an die Konventverfassung von 1793 erinnert, daß aber auch nichts weniger einer überzeugenden einheitlichen Verfassungsentscheidung entsprungen ist als dieses demokratische Volkshaus.

200) StB 3800.

201) So der Abg. Briegleb als Berichterstatter, StB 4060.

202) Vgl. S. 81 und Noten 163, 164.

203) Minoritätserachten I zu § 11 (Später § 93 RV 49), StB 3800, der demokratische Abg. v. Trützschler hatte sogar eine einjährige Periode verlangt, StB 4058.

204) StB 4061. Das Plenum entsprach im wesentlichen einem anderen Minoritätsantrag, vgl. Minoritätserachten II zu § 11 StB 3800.

V. Der Belgische Einfluß auf das Zusammenspiel der
=====

Repräsentanten.
=====

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie weit das belgisch-französische Beispiel das Zusammenwirken der gegliederten Repräsentanten bei der Ausübung der Staatsgewalt beeinflußt hat. Dabei wird zunächst die Form des Zusammenwirkens und dann werden die Objekte behandelt, auf die sich ein Tätigwerden mehrerer Repräsentanten erstreckt. Hier wird im einzelnen deutlich, wie die Verfassungen die rechtlichen und politischen Gewichte verteilt haben.

1. Die Form des Zusammenspiels

Das formale Zusammenwirken von Reichsoberhaupt und Reichstag ist neben dem Wahlrecht zum Volkshaus der zweite bedeutende Gegenstand, der in der Reichsverfassung im Gegensatz zur belgischen Verfassung, genauer zu ihrem Verfassungstext, eine demokratische Struktur erhalten hat, die sie mit der französischen Verfassung von 1814 teilt. Es ist das suspensive Veto des Reichsoberhauptes. Dieser zweite Einbruch demokratischer Ideen in das ursprünglich konservativ-liberale Gebäude der Verfassung steht in unaufhebbarer Gegensatz zu anderen Entscheidungen, wie über die Zuständigkeit des Reichsoberhauptes und die Anerkennung einer eigenen monarchischen Gewalt.¹⁾ Er hätte in einem Verfassungskampf durch den Sieg der einen oder der anderen Richtung beseitigt werden müssen. Es liegt auf der Hand, daß dieser "unlogische Haufe von Paragraphen"²⁾ durch eine "künstliche, innerlich unwahrhaftige und daher lebens-

1) Vgl. dazu die Abschnitte III, 2 und IV 1.

2) So Laube, a.a.O. III, S. 377.

unfähige Majorität³⁾ zu Stande gekommen war. Die Untersuchung der Entstehungsgeschichte hat daher hier nicht nur verfassungspolitischen Sinn und Berechtigung, zu erfahren, welchen Motiven und Taktiken Verfassungsgrundsätze ihr Dasein verdanken, wenn das Volk als verfassungsgebende Gewalt sein Repräsentant als Verfassungsgesetzgeber nicht das notwendige Maß von Homogenität besitzen, das die Voraussetzung einer dauerhaften Staatsordnung ist⁴⁾, sondern sie läßt hier auch allein das wahre und reale verfassungsrechtliche Wollen erkennen. Es wäre ein Verfehlen der historischen Wirklichkeit, wollte man aus den demokratischen Teilen der Reichsverfassung einen entsprechenden verfassungsrechtlichen Willen des Volkes als der verfassungsgebenden Gewalt abstrahieren. Und bei der Betrachtung des noch

3) Mit diesen harten aber zutreffenden Worten charakterisiert Erich Kaufmann, Verfassung und Verfassungsgebung der Paulskirche, Bismarcks Erbe, S. 14. Hartung deutet den Grund dieses Zusammengehens, das die Liberalen auf sich nehmen, um die Verfassung auf alle Fälle nach ihrer Vorstellung zu Stande zu bringen, an, die Einheitsbewegung sei zu ideologisch gewesen, statt mit den realen Mächten zu rechnen, a.a.O. S. 195. Es kommt hinzu, daß auch der verfassungsgebende Wille des deutschen Gesamtvolkes durch die kleindeutsche Lösung verfehlt wurde, denn die großdeutschen, namentlich die österreichischen Abg. haben nicht ihren Regierungen zuliebe für den Ein-schluß Österreichs gekämpft, sondern weil sie Deutsche bleiben wollten (vgl. dazu die Reden aller österr. Abg. von der Rechten (Schmerling) bis zur Linken (Giskra) zum Gagernschen Programm, StB (v. Würth), 4652 (Giskra). Ob Zychas Meinung, daß die großdeutsche Lösung ganz Österreich auf die Dauer hätte mit Deutschland verbinden können, richtig ist, wird für immer eine offene Frage bleiben müssen. Richtig ist seine Kritik, daß die Kleindeutschen sich bald mehr mit Vorliebe als Berechtigung Nationalpartei genannt hätten, a.a.O. S. 228.

4) Das ist auch der innere Grund für die Stabilität der belg. Verfassung. Vgl. die großen Majoritäten, mit denen die Grundfragen im Nationalkongreß entschieden wurden, Modern Cambridge History, Voll X, ch. XVI (Edmundson) S. 537 ff.

nicht durch Taktik und Obstruktion verbogenen Willens der Nationalversammlung wird sich zeigen, daß er durchaus liberal im Sinn und unter dem Einfluß der belgischen Verfassung war.

Das formale Zusammenwirken ist in der Reichsverfassung wie in allen neuen Verfassungen verschieden geregelt für das Tätigwerden im allgemeinen⁵⁾ und auf dem Gebiet der Verfassungsgesetzgebung. Da diese Unterscheidung auch ein struktureller Unterschied ist, werden wir die beiden Arten ebenfalls in der Betrachtung trennen.

a) Das Zusammenwirken außerhalb der Verfassungsgesetzgebung.

Das Zusammenspiel der beiden Häuser des Reichstags sieht ihre völlige Gleichberechtigung vor (§ 100).⁶⁾ Die Reichsverfassung stimmt insoweit mit der belgischen überein, die rechtsatzmäßig alle drei Repräsentanten völlig gleichgestellt hat (vgl. art. 26). Gegen diese Regelung wurden bereits im 17er-Ausschuß Abweichungen vorgeschlagen, so das Durchzählen, wie es deutsche Verfassungen vorsahen, und die Vorlage an einen Vermittlungsausschuß beider Häuser. Dahlmann setzte sich aber mit Erfolg für die Gleichstellung ein.⁷⁾ Bei der Beratung im Plenum traten wieder dieselben Ideen hervor, sie drangen aber nicht durch.⁸⁾ Der Abg. Beseler legte in seiner Argumentation allerdings das Schwergewicht auf die föderative Aufgabe des Staatenhauses, welche die Schwächung verbiete.⁹⁾

5) Der Begriff "einfache Gesetzgebung" kann für diese Zeit nicht angewandt werden, da sie den Begriff des formalen Gesetzes, auf dem der genannte Terminus beruht, noch nicht kannte. S.u. 108.

6) Das Finanzrecht ausgenommen, hierzu unten Näheres S. 116.

7) Vgl. die Diskussion, Hübner, Aktenstücke, S. 69.

8) Vgl. die Anträge StB 4066, 4067.

9) StB 4070.

Für die Mitwirkung des Reichsoberhauptes sah der Entwurf des Verfassungsausschusses das absolute Veto vor.¹⁰⁾ Es entsprach nicht nur dem Verfassungsbild der konservativen Liberalen wie Dahlmann, sondern war auch von dem im Grunde demokratischen Liberalen Rotteck vertreten worden.¹¹⁾ Die Theorie hatte es seit der bösen Erfahrung der ersten französischen Verfassung mit dem suspensiven Veto zu einem Angelpunkt des konstitutionellen Systems gemacht und in Constants Lehre vom *pouvoir neutre* war es die wirksamste Möglichkeit des Monarchen, auf die Kammern einzuwirken.¹²⁾ In diesem Sinn war es auch in die belgische Verfassung aufgenommen worden, dort aber in der Praxis eigentlich von Anfang an obsolet gewesen.¹³⁾ Es erhebt sich nun die Frage, ob den deutschen Verfassungsgebern die geschriebene Verfassung oder die davon abweichende Verfassungswirklichkeit als Beispiel gedient hat. Es haben nur die Befürworter des absoluten Vetos auf das belgische Beispiel hingewiesen, das heißt, auf den Verfassungstext. Man kann daher annehmen, daß die belgische Praxis in Deutschland damals kaum bekannt war, denn sonst hätten die Gegner sicher aus ihr Argumente geholt. Daß man einer Verfassungsentwicklung gegenüber nicht die Augen verschloß, zeigt die Tatsache, daß wiederholt darauf hingewiesen worden ist, in England sei das absolute Veto seit der Regierung der Königin Anna nicht mehr ausgeübt worden.¹⁴⁾ Wahrscheinlich war die Zeit von 17 Jahren zu kurz, um schon eine feste Entwicklungsrichtung bemerken zu können. Das würde auch erklären, daß vom parlamentarischen Regime Belgiens unter konstitutioneller Form nie die Rede gewesen ist.

10) StB 3800 § 19.

11) Vgl. Dahlmann, Politik, S. 97, die Auffassung des rechten Zentrums gibt Heym wieder, a.a.O. S. 99 ff, Rotteck, Vernunftrecht II, 245 ff, 291.

12) Constant, a.a.O. Bl. 1 S. 16 ff.

13) Errera, a.a.O. S. 53 sagt, das Vetorecht sei im Nationalkongreß kaum diskutiert worden, ohne Zweifel unter Ahnung der Unwirksamkeit des Vetos unter dem parl. Regime.

14) Vgl. die Abg. Philipps 4079, v. Vincke StB 4087.

Das absolute Veto des belgischen Verfassungstextes wurde von den Befürwortern wiederholt ins Feld geführt¹⁵⁾, während die Gegner vor allem auf das nordamerikanische und norwegische Beispiel hinwiesen.¹⁶⁾ Der in die Verfassung aufgenommene Modus des suspensiven Vetos ist auch der nordamerikanischen Verfassung entnommen.¹⁷⁾ Wie unhistorisch gerade der Hinweis auf Norwegen war, hatte Dahlmann in seiner Politik angedeutet, wenn er darauf hinwies, daß in der norwegischen Verfassung manches auf den Gegensatz zum schwedischen König zurückzuführen sei.¹⁸⁾ Und Haym stellte in seinen Berichten den vor allem ideellen Sinn des absoluten Vetos gegenüber dem rational-praktischen des suspensiven Vetos heraus: das absolute Veto sei eine Idee, die mit dem Wesen des Königtums innig verknüpft sei.¹⁹⁾ Doch wurde bereits in erster Lesung das suspensive Veto angenommen.²⁰⁾ Die konservative Mehrheit des Verfassungsausschusses schlug für die 2. Lesung noch einmal das absolute Veto vor²¹⁾, doch war eine Mehrheit für das suspensive Veto noch größer, aber auch noch gemischter.²²⁾

Mit der Annahme des suspensiven Vetos für das allgemeine Zusammenwirken war das ausgeglichene System der Gewaltenbalance zu Gunsten des Übergewichts des Parlaments aufgegeben. Die Gleichheit hatte über die Freiheit gesiegt.

15) Welcker StB 4083, Dahlmann StB 4096, v. Soiron an R. Haym in Haym, Briefwechsel, S. 88.

16) Mittermaier StB 4089, Philipps StB 4079.

17) § 79 norw. Verf. 4. 11. 1814.

18) a.a.O. S. 97.

19) Nationalversammlung, a.a.O. S. 100 f.

20) StB 4120 274: 187 Stimmen.

21) Vgl. StB 5772.

22) StB 6030 - 33, 385 : 127 Stimmen, zu den Befürwortern gehörte z.B. der konservative Abg. Reichensperger sowie Welcker, der sich bei der 2. Lesung noch für das absolute Veto ausgesprochen hatte, StB 4082.

b) Das Zusammenspiel bei der Verfassungsgesetzgebung.

Den entscheidenden Durchbruch der Demokratie gab es, als auch hierfür in 2. Lesung das suspensive Veto des Kaisers aufgenommen wurde (§ 196). Der Verfassungsausschuß hatte hier ebenfalls das absolute Veto vorgesehen, und dieses war auch unter Hinweis auf das belgische Vorbild²³⁾ in der ersten Lesung angenommen worden. In der 2. Lesung war es dann eine sehr heterogene Mehrheit aus Demokraten und Großdeutschen, die das suspensive Veto durchsetzte.²⁴⁾ Man kann diese Abstimmung nur als Obstruktion der Großdeutschen, die in ihrer Mehrheit konservativ waren, bezeichnen, die sich durch das Pactum Gagern-Simon und den Welckerschen Antrag überrumpelt fühlten.²⁵⁾ Im Zusammenhang mit diesem Vorgang kam die Centrenkorrespondenz zu ihrer bereits erwähnten pessimistischen Betrachtung.²⁶⁾ Mit dieser Entscheidung war die Gewalt in die Hände des Reichstags gelegt, die ursprünglich selbständige Stellung des Reichsoberhaupts virtuell beseitigt.

Entschieden war die Frage damit aber nicht. Ebenso wenig wie die Zufallsmehrheit von 4 Stimmen für das Erbkaisertum die Frage Groß- oder Kleindeutschland entschied, so konnte auch die überdies aus solch dubiosen Motiven zustande gekommene Mehrheit von 29 Stimmen in

23) Abg. Plathner StB 4988. In dieser Diskussion verwies v. Vincke auf Constant StB 4990, als Befürworter des Vetos.

24) StB 6051, unter den Bejahern waren z.B. die konservativen Abg. v. Lassaulx u. der frühere Ministerpräsident v. Schmerling (StB 6049).

25) Sonst wäre die plötzliche Sinnesänderung vieler Abg. von der 1. zur 2. Lesung in einer Zeit von 7 Wochen nicht zu erklären (vgl. die Abstimmungslisten StB 4994-4996 und 6049-6051).

26) Vgl. oben S. 21 und Fußnote 48 ebda.

dieser Frage²⁷⁾ nicht als eindeutige Entscheidung betrachtet werden. Sie blieb offen. Erst eine spätere Verfassungspraxis hätte eine gültige Entscheidung getroffen.

In dieser Vorschrift über die Verfassungsänderung hat sich die Nationalversammlung auch von der bisherigen Theorie der verfassungsgebenden Körperschaft, des Konvents, abgekehrt. In § 196 Abs. 1 werden zwar noch ein besonderes Verfahren und qualifizierte Mehrheiten für eine Änderung des Verfassungsgesetzes verlangt. Das Verfassungsgesetz wird aber der Kompetenz jedes ordentlichen Reichstages unterworfen. In der belgischen Verfassung war in art. 131 der von der Constituante aufgestellten Theorie entsprochen, daß die Verfassungsänderung nicht durch die zur ordentlichen Gesetzgebung berufenen Kammern erfolgen könne, sondern nur durch neue, zu diesem Zweck berufene Kammern, die in der Wahl einen direkten Auftrag des eigentlichen Verfassungsgebers, eben des Volkes, erhielten. Eine derartige Institution kannte bereits die amerikanische Bundesverfassung von 1787 Art. 5.²⁸⁾ In die französische Verfassung von 1791 hatte sie ebenfalls Eingang gefunden.²⁹⁾ Der in den Beratungen der Constituante zum Ausdruck gekommene Gedanke war ein doppelter. Einmal darf die ordentliche Legislative nicht auch die Verfassung ändern können, sonst ist das Gleichgewicht der Kräfte zerstört, zum andern ist die Legislative als repräsentatives Organ unabhängig vom Willen der Bürger. Bei den Fragen der Verfassung muß aber der Gesamtwille des Volkes direkt zum Ausdruck kommen. Die Constituante setzt dann aber aus praktischen Erwägungen an Stelle des Volkes eine die Nation in der Erklärung ihres Willens vertretende Körperschaft, den

27) Das Stimmenverhältnis 272 : 243 StB 6051.

28) Daß dieses amerikanische Beispiel in der Paulskirche keine Rolle gespielt hat, kann man daraus ersehen, daß die in der amerikanischen Verfassung vorgesehene Ratifizierung der Verfassungsänderung durch die Einzelstaaten oder ihre Kammern weder in den Entwürfen noch in der endgültigen Fassung der RV zu finden ist. Ein Beispiel mehr für den überwiegend unitarischen Charakter dieser Verfassung.

29) Titre VII.

Konvent.³⁰⁾ Als Vertreter in der Erklärung hätte der Konvent eigentlich mit dem Imperativmandat ausgestattet werden müssen. Dafür hatte sich auch der Schöpfer des französischen Repräsentativsystems von 1791 Siéyès ausgesprochen. Dennoch hat die Constituante auch dem Konvent einen völlig repräsentativen Charakter gegeben. Die Übereinstimmung mit dem Volkswillen sieht sie dadurch gewährleistet, daß der Konvent sich dreimal gleichbleibend nach immer erneuter Wahl entscheiden muß. Zur Begründung des repräsentativen Konvent-Systems wird wieder auf die Unterscheidung zwischen Substanz und Ausübung der Gewalt, hier der verfassunggebenden Gewalt, zurückgegriffen.³¹⁾ Der Gedanke des Konvents, der aus der Vorstellungswelt der identischen Demokratie kommt, war damit wieder weitgehend zu Gunsten der Repräsentation abgewandelt. Immerhin zeigte die Forderung der dreimaligen Neuwahl doch noch einen starken Zug zum Prinzip der Identität. Das Volk etwa über ein Referendum³²⁾ zu beteiligen, wurde aber abgelehnt.

Die belgische Verfassung hielt an dem Gedanken fest, daß nicht die zur laufenden Gesetzgebung gewählten Kammern eine Verfassungsänderung beschließen könnten. Sie reduzierte aber die Neuwahl auf eine und sicherte die Übereinstimmung mit dem Wählerwillen durch die Forderung von 2/3-Mehrheiten. Diese Regelung war entschieden praktischer als das umständliche Verfahren einer dreimaligen Wahl und konnte doch durch die geforderten qualifizierten Mehrheiten überzeugende Entscheidungen garantieren. Diese belgische Version des Gedankens einer besonderen Versammlung für eine Verfassungsrevision war bereits im 17er-Ausschuß vorgeschlagen, aber

30) Die im Gedanken des Konvents verstreckte Idee der Identität setzte sich durch in der extrem-demokrat. Verf. v. 1793, nach deren art. 26 Ziff. 1 die Verfassungsrevision bei den Urversammlungen der Aktivbürger lag.

31) Die Nachweise im einzelnen für die Beratung der Constituante bei Redslob, a.a.O. S. 152 - 168.

32) So ein Antrag des Abg. Salle am 31. 8. 1791, s.Redslob a.a.O. S. 160.

verworfen worden.³³⁾ Im Verfassungsausschuß schlug sie dann der Abg. Ahrens vor, sie wurde aber nicht akzeptiert.³⁴⁾ Der Abg. Briegleb wies in der Entgegnung einmal auf die Unauflöslichkeit des Staatenhauses und dann auf die Bedenken gegen eine Neuwahl hin.³⁵⁾ Die Unauflöslichkeit des Staatenhauses ist aber nur ein scheinbares Argument. Sie sollte die Repräsentation der Einzelstaaten gegenüber der Reichsexekutive stärken. Der Antrag Ahrens sah aber entsprechend dem art.131 der belg. Verfassung vor, daß die Änderung erst nach einer Genehmigung durch die gesetzgebende Gewalt beginnen sollte. Das Staatenhaus hätte also in der Versagung der Genehmigung seine Selbstauflösung in der Hand gehabt. Im Bericht des Verfassungsausschusses vor der Nationalversammlung ist der Berichterstatter, der Abg. Waitz, auch nicht auf dieses Argument eingegangen, er hat lediglich darauf hingewiesen, daß die Revision nicht zu sehr erschwert werden solle, zumal bei der Schwierigkeit der Aufgabe in allen Einzelheiten wohl nicht immer die richtige Lösung gefunden worden sei.³⁶⁾ Um aber eine gewisse Qualifikation bei Verfassungsrevisionen zu erreichen, wurde sie an eine doppelte Abstimmung in einem bestimmten Zeitraum, der nicht unterschritten werden durfte, mit doppelter 2/3-Qualifikation von Anwesenden und Zustimmenden gebunden. Ohne Zweifel ist diese Regel sehr praktisch und vermeidet die Turbulenz von Neuwahlen. Der Grundsatz der Repräsentation war hier aus praktischen Gründen, die ihm bereits 1791 zum Sieg verholfen hatten, vollständig durchgesetzt. Die Staatsgewalt lag bis auf die Wahlen zum Volkshaus völlig und für alle Fälle bei den Repräsentanten. Unvermeidlich wurde dadurch aber auch, daß der normalen Legislative eine Last aufgebürdet wurde, die sie bei folgenschweren Grundsatzfragen ohne die erneute Akklamation des Volkes in

33) Hübner, Aktenstücke, S. 77

34) Hübner-Droysen III, S. 366.

35) Hübner-Droysen III, ebda.

36) StB 4956/7. Eine nüchterne Betrachtung des eigenen Werkes.

ad hoc-Wahlen nur schwer tragen konnte. Denn bei den Grundfragen der Verfassung kann die völlige Verdrängung des demokratischen Prinzips der Identität leicht zur illegitimen Repräsentation führen.³⁷⁾

2. Der Bereich des Zusammenwirkens

Die Gegenstände des Zusammenwirkens von Monarch und Parlament stimmen in den beiden Verfassungen im wesentlichen überein. Die wichtigsten vier Rechtsbereiche sind die Gesetzgebung, der Abschluß von Verträgen, die Abtretung bzw. Einverleibung von Gebieten und das Finanzrecht. Der Vergleich dieser Bereiche zeigt, daß die Zuständigkeitsverteilung weniger eine Kompetenzzuweisung bei der Ausübung materieller Staatsfunktionen war, wie es die Theorie seit Montesquieu betonte, als vielmehr das Ergebnis eines politischen Kampfes zweier Kräfte um die Staatsgewalt, hier der monarchischen und der demokratischen. Das älteste und klassische Beispiel einer die funktionelle Gewaltenteilung transzendierenden Kompetenzzuweisung ist das Budgetrecht.³⁸⁾ Aber auch bei den anderen Sachgebieten läßt sich dieses politische Prinzip des Zusammenspiels erkennen.

37) Erinnt sei hier an die Verfassungsänderungen des Bonner Grundgesetzes aus Anlaß der Wehrgesetzgebung. Bei der Auseinandersetzung wies die Opposition nachdrücklich darauf hin, daß der 1. Bundestag für diese Fragen kein Mandat bekommen habe. Mochte diese Argumentation auch gegen die Theorie der reinen Repräsentation verstoßen, so traf sie doch den Kern unserer demokratischen Staatsordnung, daß die verfassunggebende Gewalt beim Volke ist und diese nur dann legitim vom Verfassungsgesetzgeber ausgeübt wird, wenn dieser vom Volke einen Auftrag hat. Die nachfolgende Legitimation, wie sie das Grundgesetz erfahren hat, ist eine aus den verfassungsrechtlich ungewöhnlichen Umständen der ersten Nachkriegszeit begründete Ausnahme.

38) Heckel, HDStR II, S. 388, hat diese Kompetenzzuweisung in der konst. Monarchie "demokratische Gewaltenteilung" im Gegensatz zur heutigen "demokratischen Funktionenteilung" genannt.

a) Die Gesetzgebung

Sowohl das Initiativrecht wie die Beschlußfassung ist hier in beiden Verfassungen Monarch und Parlament zugewiesen (§§ 80, 99, 101 RV 49 und art. 26, 27 belg. Verf.).

Materiell besteht allerdings der entscheidende Unterschied, daß bei der Beschlußfassung die Stellung des Kaisers durch seine Beschränkung auf ein suspensives Veto entscheidend geschwächt ist.³⁹⁾ Eine Folge dieser Beschränkung ist schließlich, daß der Kaiser nicht mehr das Recht der Sanktion hat, das dem belgischen König als selbständiges Recht neben der Zustimmung zukommt. Von Bedeutung ist dieses Recht aber nicht, denn der belgische König wird sich nicht weigern können, ein rite zustande gekommenes Gesetz zu sanktionieren.⁴⁰⁾

Neben diesen Unterschieden bei der Entstehung eines Gesetzes besteht aber zwischen beiden Verfassungen ein tiefgreifender Unterschied hinsichtlich des materiellen Gesetzesbegriffs, der infolge der verschiedenen geregelten Zuständigkeitsvermutung erhebliche Konsequenzen hat. Der Gesetzesbegriff der belgischen Verfassung ist ein rein formeller.⁴¹⁾ Vauthier sagt, "daß, .. was dem Gesetz seinen unterscheidenden Charakter aufdrückt (was auch sonst sein Inhalt sein mag), die Quelle ist, aus welcher es entspringt. Das Gesetz ist wesentlich der von der gesetzgebenden Gewalt ausgegangene Akt".⁴²⁾ Was Gesetz in den §§ 80, 99, 102 Ziff. 1 RV 49 bedeutet,

39) Es sei hier daran erinnert, daß in der Verfassungspraxis das absolute Veto des belgischen Königs obsolet ist, der Unterschied sich also auf die Rechtslage bezieht, wie die beiden Verfassungsurkunden sie darstellen.

40) So sagt Errera, a.a.O. S. 53, der König sei bei der Sanktion völlig frei. Laband (vgl. dazu Böckenförde, a.a.O. S. 228) und ihm folgend Jellinek, Gesetz und Verordnung (allerdings etwas eingeschränkt) S. 315 ff, 321 weisen der Sanktion sogar das Wesensmoment bei der Entstehung des Gesetzes zu. Vgl. dazu die treffende Kritik Böckenfördes 1.c.

41) Vgl. Smend, Preuß. VerfUrkunde, S. 31 ff, u. Vauthier, nächste Note.

42) a.a.O. S. 78.

läßt sich aus diesen Vorschriften nicht ersehen, da sie den Gesetzesbegriff voraussetzen. Er ist auch in der Nationalversammlung nicht diskutiert worden. Was gemeint ist, läßt sich daher nur feststellen im Vergleich mit der Rechtsauffassung des deutschen Einzelstaatsrechts, der zeitgenössischen Lehre und dem Zusammenhang, den die genannten Paragraphen mit anderen der Verfassung haben. In der Reichsverfassung ist der Erlaß, die Aufhebung usw. von Gesetzen einer Reihe von anderen Tätigkeiten wie dem Abschluß von Verträgen, der Feststellung des Haushalts u.a. gleichgeordnet (vgl. § 102). Eine Zusammenfassung all dieser Tätigkeiten in dem Begriff Gesetzgebung kennt die Reichsverfassung nicht, ihr fehlt überhaupt ein Oberbegriff für das verfassungsmäßig erforderliche Zusammenwirken der obersten Repräsentanten. Anders dagegen die belgische und in ihrem Gefolge die preußische Verfassung. Dort, wo in der Reichsverfassung von einem Beschluß des Reichstages unter Zustimmung der Reichsregierung die Rede ist, sprechen jene beiden Verfassungen von Gesetz⁴³⁾. Dieser Vergleich zeigt bereits, daß der Reichsverfassung der formelle Begriff Gesetz für alles, was auf dem verfassungsmäßigen Weg von den obersten Repräsentationsorganen beschlossen wird, unbekannt ist. Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung ist daher ein materieller.⁴⁴⁾ Diese Interpretation steht auch in Übereinstimmung mit den konstitutionellen Verfassungen der deutschen Einzelstaaten wie

43) Vgl. die Bestimmungen über Das Finanzgericht Titre IV, über die Gebietsabtretung art. 68 Abs. 4, einzige Ausnahme ist die Zustimmung zu Verträgen art. 68 Abs. 3, aus der preuß. Verf. vgl. z.B. Art. 99 Abs. 2.

44) Daß das Gesetz auch eine formale Seite hat, war in der konstitutionellen Lehre des Vormärz nicht unbekannt, so sagt R. v. Mohl, a.a.O. Bd. I, S. 67/8: daß ein Gesetz erforderlich ist für den Eingriff in die Rechte des Bürgers, hat auch formale Bedeutung, um den Regierungsbefehl besonders unverbrüchlich zu machen.

auch der vormärzlichen Rechtslehre.⁴⁵⁾ Bekannte Vertreter eines materiellen Gesetzesbegriffs, den sie allerdings nicht einheitlich verstanden⁴⁶⁾, waren Mitglieder der Paulskirche: Karl Salomo Zachariä, Robert v. Mohl, Karl-Theodor Welcker; v. Mohl war Reichsjustizminister, Welcker Mitglied des Verfassungsausschusses. Die einzelnen Auffassungen über den Inhalt des Gesetzesbegriffs brauchen im Zusammenhang dieser Arbeit nicht näher erörtert zu werden, da es genügt, festzustellen, daß die Reichsverfassung im Gegensatz zur belgischen Verfassung nicht den formellen Gesetzesbegriff kennt.⁴⁷⁾ Die Gleichheit der Vorschriften über die Gesetzgebung beschränkt sich somit auf die modalen Bestimmungen über den Erlass von Gesetzen.

Der verschiedene Gesetzesbegriff hätte im Verordnungsrecht allerdings weitgehend zu denselben Konsequenzen führen müssen. In der Reichsverfassung ist das Verordnungsrecht des Kaisers genau wie das des belgischen Königs auf die reinen Vollzugsverordnungen beschränkt⁴⁸⁾, allerdings ist die Fassung des § 80 S. 3 nicht so scharf gefaßt wie der belgische art. 67, in dem ausdrücklich dem König die Möglichkeit abgesprochen

45) Vgl. die eingehende Darstellung bei Böckenförde, a.a.O., S. 71 ff für die deutschen Einzelstaaten, 104 (Rotteck), 113 (Aretin), 116 f (K.S.Zachariä), 120 (H. Zoepfl), 193 (Welcker).

46) Vgl. dazu Böckenförde, l.c.

47) Es kann deshalb auch dahingestellt bleiben, ob 1848 wirklich - wie Anschütz meint - der materielle Gesetzesbegriff durch die Freiheit - und - Eigentum - Formel definiert sei (Anschütz, Art. Gesetz im Wörterbuch des Deutschen Staats- u. VerwR, Bd.2, S. 214). R.v.Mohl gibt übrigens schon eine Definition des Gesetzes, die bis in den Wortlaut hinein einer modernen im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften gleicht. (Mohl, a.a.O. S. 193, u.Lammers, Art. Gesetz und Gesetzgebung, Hdwbch.RechtsWiss.Bd. 2, S. 858).

48) Vgl. zur franz.-belg. Entwicklung, Holstein, a.a.O. S. 327 ff, 358 f, Errera, a.a.O. S. 55 ff.

wird, in den Verordnungen die Gesetze aufzuheben oder von ihrer Ausführung zu dispensieren.⁴⁹⁾ In der Sache ist dasselbe gemeint. Das Verständnis war der Nationalversammlung so selbstverständlich, daß über den Paragraphen weder eine Diskussion stattfand noch sich überhaupt Redner gemeldet hatten.⁵⁰⁾ § 80 S. 3 steht also in der Tradition der französischen und belgischen Verfassungen von 1830/31, die kein selbständiges Verordnungsrecht des Königs mehr anerkannten, auch nicht mehr wie die Charte von 1814 aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Gerade die Verhinderung von Verordnungen auf Grund dieses Titels, auf dem die Revolution auslösenden Juli-Ordonnanzen Karls X. beruht hatten, war ein erklärtes Ziel der revidierten Charte von 1830. Ihr eindeutiger Text ging dann auch in die belgische Verfassung ein. Für das belgische Recht ergibt sich im Zusammenhang mit der negativen Zuständigkeitsvermutung des art. 78 praktisch, daß die Exekutive nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung durch die Kammern Verordnungen erlassen kann, daß sie also kein selbständiges Verordnungsrecht hat.⁵¹⁾ Dieses Resultat wird, obwohl das belgische Recht keinen Allgemeinvorbehalt des Gesetzes kennt, dadurch erzielt, daß immer da, wo ein Gebiet noch nicht von der Staatstätigkeit erfaßt ist, zuerst die Legislative tätig werden muß.⁵²⁾

49) § 80 S. 3 RV 49: Er (sc. der K.) verkündigt die Reichsgesetze und erläßt die zur Vollziehung derselben nötigen VOen. art. 67: Er (sc. der König) trifft die für die Ausführung der Gesetze notwendigen Verfügungen und Erlasse, ohne jemals die Gesetze selbst aufheben oder von ihrer Ausführung entbinden zu können. Holstein, a.a.O. S. 317, bemerkt, daß es in Frankreich von 1830 - 48 zahlreiche Initiativverordnungen gegeben habe als Ausführungsverordnungen ohne spez. Gesetzesauftrag. Das war in Deutschland bis 1918 ebenfalls Praxis, vgl. Anschutz, Kommentar, S. 355, 357.

50) Vgl. Sitzungsprotokoll StB 4885.

51) Vgl. Holstein, a.a.O. S. 359, h.M. der belg. Staatslehre.

52) Vgl. Vauthier, a.a.O. S. 81, Holstein, a.a.O. S. 358. Smend Preuß. VerfUrkunde, S. 30, Thoma, HDStR II, S. 224, u. Böckenförde, a.a.O. S. 310, Anm. 7, sehen in einem System von Sondervorbehalten den Vorrang der Legislative begründet. Diese z.T.

In der Reichsverfassung galt zwar die umgekehrte Zuständigkeitsvermutung (§ 84), aber da ihr ein materieller Gesetzesbegriff zugrunde lag, hätte es dort auch einen Allgemeinvorbehalt des Gesetzes geben müssen, für eine selbständige gesetzesersetzende Verordnung war nach der Reichsverfassung dann kein Raum. Immerhin wäre die Differenz zwischen den Verfassungen dadurch nicht aufgehoben worden. Während der belgische König ausnahmslos kraft Delegation tätig wird, so wäre der deutsche Kaiser nur dort gebunden gewesen, wo der Allgemeinvorbehalt eingriff, dieser hing aber seinem Umfang nach von der Definition des Gesetzes ab. Denn überall da, wo ein Gesetz (im materiellen Sinn) nicht erforderlich war, gab es auch keinen Allgemeinvorbehalt, dann trat aber wieder § 84 RV 49 in Kraft, dessen Zuständigkeit nur durch die Enumeration des § 102 eingeschränkt wurde. Es hätte also wahrscheinlich einen ähnlichen Streit um den Gesetzesbegriff gegeben, wie er in Preußen lange geherrscht hat.⁵³⁾

In diesem Zusammenhang ist noch kurz auf einen Unterschied der beiden Verfassungen einzugehen, der besonders deutlich die verschiedenen Grundeinstellungen zum Staat widerspiegelt: das Recht der Notverordnungen. Art. 130 der belgischen Verfassung, veranlaßt durch die verfassungswidrigen Handlungen König Wilhelms der Niederlande und die Ordonnanzen Karls X., verbietet schlechthin eine Suspension der Verfassung:

Die Verfassung kann weder ganz noch teilweise aufgehoben werden.

historisch gedachten Sondervorbehalte würden aber nicht das lückenlose System ergeben, wie es die belg. Verfassung anstrebt und erzielt. Art. 67 als *sedes materiae* liegt die strenge Auffassung der Exekutive als vollziehende Gewalt zugrunde, wie sie die frz. Verf. 1791 ausgebildet hatte (was Böckenförde für diese richtig darstellt, a.a.O. S. 50).

53) Vgl. dazu die Übersicht bei Böckenförde, a.a.O. S. 220 ff.

Allerdings gibt die belgische Theorie den kriegerischen Belagerungszustand als Tatsache und Notwendigkeit zu, schränkt art. 130 also auf den politischen Belagerungszustand ein.⁵⁴⁾ Auch ist bereits 1831 der Regierung für eine Verletzung der Verfassung Indemnität gewährt worden.⁵⁵⁾ Die Reichsverfassung ist aber weiter gegangen und hat in § 197 im Abschnitt von der Gewähr der Verfassung der Reichsregierung ein begrenztes Recht zur zeitweiligen Aufhebung der Grundrechte über Verhaftung, Haussuchung und Versammlungsrecht zugestanden. Sie ist damit der Übung der deutschen Einzelstaaten gefolgt.⁵⁶⁾

In dieser Verschiedenheit wird der Unterschied einer politischen Grundhaltung, die aus verschiedener Erfahrung geboren wurde, sichtbar ähnlich derselben Verschiedenheit zwischen Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz. Die belgische Verfassung und das Bonner Grundgesetz sind entstanden nach einer Zeit, in der die Freiheiten und Rechte des Individuums verkürzt und unterdrückt worden waren.⁵⁷⁾ Daher richtete sich das Interesse der Verfassungsgeber vornehmlich darauf, diese Freiheiten und Rechte des Individuums durch Vorschriften zu schützen, die durchaus nicht immer praktikabel waren. Diese Verfassungen haben als tragendes Strukturprinzip die Sicherung und Förderung des einzelnen Staatsbürgers. Ihnen stehen die Verfassungen von Frankfurt und Weimar gegenüber, die zwar auch aus einem Bruch mit der Vergangenheit entstanden sind, die aber doch eine Kontinuität von Ordnung und Sicherheit aufrechterhalten wollten. Es war dies die Konsequenz der Absicht,

54) Errera, a.a.O. S. 13 Anm. 3.

55) ders., a.a.O. S. 14. Die Regierung hatte den frz. Truppen, die Belgien gegen die Niederländer zu Hilfe eilten, das Durchqueren des Staatsgebietes ohne Zustimmung der Kammern gestattet. Das war ein Verstoß gegen art. 121.

56) Zur Geschichte des dt. Notverordnungsrechts vgl. Menzel, Zur Lehre von der Notverordnung in Festgabe für P. Laband.

57) Daß der Vergleich der Zustände in Belgien vor 1830 und Deutschland vor 1945 nur ganz entfernt ähnlich ist, sei hier der Deutlichkeit halber erwähnt, jedenfalls zog man Konsequenzen, die aus einer gemein-

neben der Freiheit auch die Macht des Staates zu sichern.⁵⁸⁾
Diese den Staat als solchen bejahende Haltung, welche die Mehrheit der Paulskirche charakterisierte, ist die causa remota für alle wesentlichen Strukturverschiedenheiten zur belgischen Verfassung, die auf der individualistisch-liberalen Grundlage der französischen Theorie aufbaut.⁵⁹⁾⁶⁰⁾

samen Grunderfahrung stammen. Die Liberalen des vorigen Jahrhunderts hätten sich auch den Terror moderner Systeme wohl nicht vorstellen können, so daß sie bereits bei nach heutiger Sicht milden Erfahrungen schon zu Konsequenzen kamen, die wir heute erst nach härterer Schule vollziehen. Die innere Konsolidierung der Bundesrepublik und ihre steigende äußere Gefährdung führen erst jetzt (1960) zu einer konkreten Behandlung der Notstandsgesetzgebung.

- 58) Valentin, Nationalversammlung, S. 105 sagt treffend: "Im Gegensatz zur Revolution von 1830, die eine Freiheitsbewegung war, ist 48 eine nationale und soziale gewesen. Den Zeitgenossen kam vor allem ... der Drang zur Einheit zum Bewußtsein." Dieses Gefühl hat H. v. Gagern einmal in der Nationalversammlung deutlich ausgedrückt: "Die Revolution, welche die Nationalversammlung in die Paulskirche gerufen hat, ... ist wesentlich veranlaßt worden durch das niederdrückende Gefühl, daß dem deutschen Volke die Rolle in Europa vorenthalten sei, die ihm in der Familie der Nationen gebührt. ... Das Bedürfnis der Nation nach einer Kräftigung, die durch die Einheit bedingt ist, das war die nächste Veranlassung der Revolution". StB 4562.
- 59) Hier wird abgesehen von dem demokratischen Teil der Verfassung, da er nicht auf einer wirklichen Verfassungsentscheidung beruht.
- 60) Vgl. noch eine Bemerkung Droysens im Protokoll des Verfausschusses bei der Beratung der Grundrechte: "Mit steigender Schärfe wiederholte sich bei den einzelnen Grundrechten der Gegensatz der Forderungen derer, welche aus der größten Freiheit den besten Staat zu schaffen gemeint waren und derer, welche in der gesicherten Festigkeit und Ordnung des Ganzen auch die Freiheit des Einzelnen bedingt sahen". Verfausschuß 1. Teil, S. 21.

b) Der Abschluß von Verträgen und die Abtretung bzw.
Einverleibung von Gebieten.

Hinsichtlich des Abschlusses von Verträgen ist die Fassung der Reichsverfassung direkt vom belgischen Vorbild bestimmt worden. Die Vorkommission hatte ursprünglich eine Teilnahme des Reichstages nur bei Handels-, Schiffahrts- und Auslieferungsverträgen vorgesehen.⁶¹⁾ Bei der Beratung im Ausschuß stieß diese Regelung auf Widerstand. Die Abg. Wigard und Ahrens verlangten für alle Verträge, ev. für alle Friedensverträge, die Zustimmung des Reichstages. Dahlmann und Beseler sprachen sich dagegen aus mit dem Argument, die Reichsgewalt nicht zu sehr zu lähmen und zu schwächen. Der Abg. Rießer schlug die Mitwirkung des Staatenhauses allein nach dem amerikanischen Beispiel vor. Der Abg. Hergenhahn verwies auf die entsprechende Stelle der belgischen Verfassung.⁶²⁾ Schließlich wurde beschlossen, die Beratung auszusetzen, und Ahrens beauftragt, die betreffende Bestimmung der belgischen Verfassung vorzutragen. In der nächsten Sitzung wurde dann zwar nicht die Fassung der belgischen Verfassung übernommen, aber doch auf Antrag Beselers ein Zusatz, der auch in § 102 Ziff. 5 der endgültigen Verfassung einging, aufgenommen:

und überhaupt völkerrechtliche Verträge,
insofern sie das Reich belasten. 63)

Die Mitwirkung des Reichstages bei dem Zustandekommen von Verträgen wurde erweitert, es gelang aber Beseler mit seiner geschickten Formulierung, die weitergehende Regelung nach belgischem Vorbild, wie sie die preußische Verfassung in Art. 48 aufnahm, abzuwehren.

61) § 22 Ziff. 6 Anl. 2a zu Hübner-Droysen III.

62) art. 68: Der König ... schließt Friedens-, Bündnis- und Handelsverträge ... Handelsverträge und Verträge, die den Staat belasten oder Belgier persönlich binden könnten, treten nur in Kraft, nachdem sie die Zustimmung der Kammern gefunden haben. Dem Sinn nach entsprachen schon Wigard's und Ahren's Anträge dem belgischen System.

63) Verlauf und Ergebnis der Beratung in der 85. und 86. Sitzung des Ausschusses bei Hübner-Droysen III, S. 180 f.

Der Spielraum der Exekutive blieb durch das Ausschalten des Momentes, auch den Schutz der individuellen Interessen dem Reichstag zu übertragen, breiter. Wenn man berücksichtigt, daß das Streben des Konstitutionalismus war, die Mitwirkung des Parlamentes bei bedeutenden Staatsgeschäften zu erlangen, so wird hier wiederum ersichtlich, daß man das Staatsinteresse mindestens ebenso stark beachtete wie die Interessen des Individuums, denn hier wurde die Kontrolle und Mitwirkung des Parlaments nur hinsichtlich einer Belastung des Reiches gefordert. Diese Frage ist also allein so bedeutend, daß man die Mitwirkung des Reichstages fordert.

Ob die Zustimmung des Reichstages nicht nur staatsrechtliche, sondern auch völkerrechtliche Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Vertragsabschlusses sein sollte, ist eine Frage, die bei dem entsprechenden Art. 48 der preußischen Verfassung einen lebhaften Streit hervorrief.⁶⁴⁾ Für die Reichsverfassung ist er nach Wortinterpretation und nach der Ansicht der Verfassungsschöpfer eindeutig im zweiten Sinn zu entscheiden. § 102 Ziff. 5 lautet: Ein Reichstagsbeschluß ist erforderlich: Wenn ... Verträge ... geschlossen werden ...

Der Wortlaut stellt also auf den Abschluß des Vertrages d.h. auf sein völkerrechtliches Zustandekommen, nicht auf seine Transponierung in das innerstaatliche Recht ab. Diese Interpretation findet ihre Stütze in der Ansicht des Verfassungsausschusses - das Plenum hat diese Ziffer nicht diskutiert -. Im Ausschuß war die Ansicht vertreten worden, die Bestimmung sei überflüssig, es reiche aus, wenn die Übernahme von Lasten im Lande von der Gesetzgebung abhängen.⁶⁵⁾ Dieser Ansicht wurde lebhaft widersprochen.⁶⁶⁾ Daraus ist zu schließen, daß

64) Vgl. Arndt, Kommentar, Bem. 3 zu Art. 48, mit Hinweisen auf den Streitstand und die Vertreter der verschiedenen Ansichten.

65) Abg. Briegleb und Hergenhahn, Hübner-Droysen III. S. 181.

66) v. Mühlfeldt u.a., ebda.

man die innerstaatliche Transponierung nicht für genügend erachtete und in der Regelung die Teilnahme am völkerrechtlichen Akt sah. Diese Auffassung setzten auch die Gegner bei ihrer Argumentation voraus. Insoweit befindet sich die Reichsverfassung in Übereinstimmung mit der belgischen Verfassung, nach der ebenfalls für den völkerrechtlichen Abschluß die Zustimmung der Kammern hinzutreten muß.⁶⁷⁾ Die Zustimmung bei Gebietsveränderungen (§ 102 Ziff. 3) ist im Gegensatz zum Vertragsrecht nie Gegenstand eines Streits gewesen.⁶⁸⁾ Die öffentlich-rechtliche Betrachtung des Staates hatte die privatrechtlich-patrimoniale verdrängt, die in den deutschen Einzelstaaten sich sehr lange erhalten hatte.⁶⁹⁾ Der Prozeß des Umdenkens war 1848 abgeschlossen. Die Bestimmung wird hier aber genannt, weil er am deutlichsten in Frankreich begonnen hatte, während England mit der ganz anderen Vorstellung der "Krone" keine Nachahmung gefunden hat.

c) Das Finanzrecht

Die Regelung dieser Materie, die in altständischer Zeit bereits dem Mitspracherecht der Ständeversammlungen unterlegen hatte und seit Beginn der liberalen Epoche Gegenstand bestimmter Forderungen war,⁷⁰⁾ hat bereits der Vorkommission des Verfassungsausschusses viele Schwierigkeiten bereitet, so daß man erst versucht hat, die ganze Frage mit einigen sehr vagen Formulierungen zu erledigen.⁷¹⁾ Dem Drängen gerade der demokratischen Abgeordneten folgend⁷²⁾ wurde dann doch eine ausführliche

67) Vgl. Vauthier, a.a.O. S. 241.

68) Es findet sich unverändert vom ersten Entwurf der Vorkommission für den Reichstag § 22 Ziff. 8 (Anl. 2a zu Hübner-Droysen III) bis zum § 102 Ziff. 7 der Verf.

69) Vgl. Kaufmann, Studien, S. 24 ff. So war in der Rheinbund-Akte ausdrücklich von dem Besitz der souveraineté und der propriété die Rede (1.c.S.26).

70) Eine systematische Übersicht der Entwicklung des konst.Budgetrechts gibt Heckel HDStR II § 87.

71) Vgl. den I. Entw. des Zusatzes zu § 19 Anl. 2c zu Hübner-Droysen III.

72) Vgl. Anfragen der Abg. Wigard im Ausschuß, Hübner-Droysen III, S. 188 u. 274 u. Waitz 1.c.274.

Regelung im späteren § 103 (zunächst § 19a des Abschnitts Der Reichstag) getroffen, wenn auch nicht - wie vorgesehen -⁷³⁾ ein eigener Abschnitt der Verfassung daraus gemacht wurde.

§ 103 in Verbindung mit § 102 Ziff. 2 stellen eine Vermischung verschiedenster Vorbilder dar, zum Teil der konstitutionellen Budget-Theorie entnommen, zum Teil dem belgischen, zum nicht geringen Teil aber auch dem englischen Rechtskreis entlehnt.⁷⁴⁾ Das Recht der Besteuerung und der Steuerverweigerung war der älteste Ansatzpunkt für das Einwirken des Staatsbürgers auf die Staatsregierung, es berührte ihn - von der nur teilweise bestehenden Militärdienstpflicht abgesehen - vom staatlichen Handeln nichts so sehr wie die Besteuerung. So wurde die Regelung des Finanzrechts ein politisches Problem, bei dem es um die Machtverteilung im Staate ging und bei dem jede rechtliche Formel in noch stärkerem Maße politischen Zielen dienen mußte, als es im Verfassungsrecht schon allgemein der Fall ist. Die Bedeutung dieser Frage ist von der Nationalversammlung auch keineswegs verkannt worden, deshalb war die Taktik der konservativen Vorkommission, die Materie möglichst grob zu regeln, ein von vornherein aussichtsloser Versuch. Im Ausschuß sagte bereits der Abg. Reh vom linken Zentrum, daß hier keine Finanz-, sondern eine politische Frage vorliege, deshalb müsse das Volkshaus hier zum Schwerpunkt des Ganzen werden.⁷⁵⁾ Im Plenum gehörte der § 19a (später § 103) zu den wenigen, die noch ausführ-

73) Vgl. Antwort der Vorkommission auf Wigards Anfrage, 1.c. S. 188.

74) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 173 sagt, die RV 49 habe die Sätze des franz.-belgischen Budgetrechts rezipiert. Das ist in dieser globalen Behauptung irreführend, denn es gibt im Budgetrecht der RV direkte englische Einflüsse.

75) Hübner-Droysen III, S. 274.

lich diskutiert wurden (am 9. und 10. Januar 1849),⁷⁶⁾ seitdem man infolge der zunehmenden Versteifung der Haltung der großen Staaten⁷⁷⁾ auf einen schnellen Abschluß drängte, um das Verfassungswerk überhaupt noch zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen. Wie stark politische Überlegungen die Verfassungsväter bei diesem Paragraphen geführt haben, ergibt gleich die Ziff. 1:

Alle die Finanzen betreffenden Vorlagen der Reichsregierung gelangen zunächst an das Volkshaus.

Es ist dies das aus dem englischen Budgetrecht in das Recht nahezu aller konstitutionellen Staaten eingegangene Recht der Priorität der 1. Kammer.⁷⁸⁾ Daß in einem Einheitsstaat die "empfindliche" Materie der Steuern und Ausgaben in erster Linie dem Repräsentanten zugewiesen wird, der durch seine Legitimation dem Volk am meisten vertrauenswürdig erscheinen muß, erscheint nicht nur als eine Frage politischer Klugheit und Macht, sondern auch sachgerechter Zuordnung der Staatsfunktionen auf die einzelnen Repräsentanten. In einem Bundesstaat aber,

76) StB 4499, 4516. In Belgien ist der Titel über die Finanzen ohne Diskussion beschlossen worden vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 166. Diese Übereinstimmung in einer Kernfrage des konst. Verfassungsrechts zeigt wiederum deutlich, um wieviel homogener der Congrès National als die Paulskirche oder - anders gesehen - um wieviel geschlossener die verfassungsgebende Entscheidung des belgischen Volkes war.

77) Wechsel des Ministeriums und Oktroyierung der Verfassung November/Dezember 1848 in Preußen, Programm von Kremsier in Österreich, Dez. 1848.

78) Der Begriff der 1. und 2. Kammer ist hier im Anschluß an Schwarz-Liebermann, a.a.O., vertauscht, um dem rechtlichen und politischen Schwergewicht des Volkshauses zu entsprechen. Einen rechtshistorischen und rechts vergleichenden Überblick über das Budgetrecht der 2. Kammer (in seinem Sprachgebrauch 1. Kammer) gibt Jellinek in Der Anteil der 1. Kammern an der Finanzgesetzgebung (zit. Anteil). Vgl. auch den entsprechenden Hinweis im Ausschlußbericht StB 4495.

in dem zwei verschiedene Einheiten, nicht das eine Bundesvolk doppelt durch zwei Kammern repräsentiert wird, sondern beide eine verschiedene Repräsentationsrichtung haben, ist die Priorität fragwürdig, zumal dann, wenn erklärtermaßen der Bundesstaat sich im Regelfall auf Einnahmen stützen will, die er von den Einzelstaaten erhebt.⁷⁹⁾ Aus der Konsequenz, die der Regelung im Einheitsstaat zugrunde liegt: wer zahlt, soll bestimmen, mußte hier eigentlich das umgekehrte Verhältnis gelten.

Das ist sowohl im Verfassungsausschuß wie im Plenum aus den angeführten Gründen gefordert worden.⁸⁰⁾ Doch konnte sich diese Ansicht nicht durchsetzen. Es trafen sich hier wieder zwei durchaus heterogene Gruppen in Verfolg eines Zieles. Einmal war es die liberal-unitarische Richtung, die im Staatenhaus das Zentrum einer partikularistischen Reichsopposition erblickte⁸¹⁾, und die demokratische, die ohne Rücksicht auf historische Gegebenheiten ihre abstrakte Doktrin verfolgte.⁸²⁾ § 103 RV 49 enthält zwei wichtige Strukturprinzipien, die im belgischen Verfassungsrecht kein Vorbild haben. Das ist einmal die Bestimmung der Ziffer 6, daß das Staatenhaus innerhalb des Gesamtbetrags des Budgets nur Erinnerungen und Ausstellungen machen kann, über die das Volkshaus endgültig beschließt. Zur Begründung wurde

79) Vgl. Ausschlußbericht 4494.

80) Im Ausschuß v. Lassaulx, Hübner-Droysen III, S. 275, im Plenum v. Vincke, Amendement StB 4497 und in seiner Rede StB 4799-5902, bes. 5901, die meisten Abg. verlangten allerdings aus den angeführten Gründen nur eine Gleichstellung der Häuser, so die Abg. Rießer und Waitz, Hübner-Droysen III, S. 273 bzw. 274.

81) Vgl. Abg. Beseler im VerfaAusschuß, Hübner-Droysen III, S. 272/3. Hierin lag der tiefere Grund der Zurücksetzung des Staatenhauses, nicht in einer Anlehnung an das Vorbild des amerikanischen Senats, wie Jellinek, Anteil, S. 112, meint. Er wird in diesem Zusammenhang nie erwähnt, hinsichtlich seiner Kompetenzen ist er auch im übrigen ohne Einfluß auf das viel schwächere Staatenhaus.

82) So hatte Wigard im VerfaAusschuß gefordert, daß das Finanzrecht nur Sache des Volkshauses sein solle, Hübner-Droysen III, S. 180.

wieder das Mißtrauen gegen das partikularistische Staatenhaus angeführt, das bei gleichem Recht mit dem Volks-
haus eventuell die Reichsregierung lahmlegen könne.⁸³⁾

Im Verfassungsausschuß war nach dem englischen Vorbild wenigstens die en-bloc-Verwerfung für das Staatenhaus gefordert worden⁸⁴⁾, aber auch das schien der Mehrheit ein zu gefährliches Mittel in der Hand des mißtrauisch betrachteten Staatenhauses.⁸⁵⁾ Zum anderen ist es das dem englischen standing order 78 entsprechende alleinige Initiativrecht der Regierung in Finanzfragen.⁸⁶⁾ Natürlich entzündete sich der Streit zwischen den Parteien besonders an dieser Frage. Er ist aufschlußreich für die bereits aufgeworfene Frage nach dem Grundprinzip der Regierungsform, ob konstitutionelle oder parlamentarische Monarchie. Gerade die Vertreter der Linken sprachen sich gegen diese Vorschrift aus.⁸⁷⁾ Sie betrachteten dieses Recht der Regierung historisch falsch. Denn sie verkannten, daß es in England erst in dem Augenblick aufgekommen war, und zwar als Gewohnheit der Geschäftsordnung des Unterhauses, als die Regierung parlamentarisch geworden war, der Dualismus zwischen Regierung und Parlament beseitigt war.⁸⁸⁾ Sie betrachteten dieses Recht

83) Vgl. Ausschlußbericht StB 4495, im Ausschluß Beseler, Hübner-Droysen III, S. 341.

84) Welcker u. Detmold, Hübner-Droysen III, S. 340/1.

85) Vgl. v. Soirons Ausschlußbericht StB 4495.

86) Zur standing order, ihrer Entstehung und Bedeutung vgl. Henrichs, a.a.O., der 1. Teil der Arbeit. Der Text der dt. Bestimmung: § 103 Ziff. 2 S. 1: Bewilligung von Ausgaben dürfen nur auf Antrag der Reichsregierung und bis zum Belauf dieses Antrages erfolgen.

87) Vgl. die Reden der Abg. Moritz Mohl StB 4504 und Freudentheil 4509.

88) Vgl. zur geschichtl. Entwicklung Henrichs, a.a.O. Den Ursprung hatte die standing order 78 in der Abwehr lästiger Petenten, sie kam auf als Geschäftsordnungsregel, die auch Ausnahmen erlaubte, vgl. Henrichs, a.a.O. §§ 2 - 4, insbes. S. 75, 78, 84, 107.

aber auch völlig retrospektiv. Sie sahen die kommende Reichsregierung aus der Erfahrung der alten Landesregierungen als vom Parlament getrennte, auf der Seite des Monarchen stehende und damit volksfeindliche Institutionen an. Auch ihre Beweisführung stützte sich auf Erfahrungen aus der Zeit, in der das strenge monarchische Prinzip das Verfassungsleben bestimmt hatte.⁸⁹⁾ Die extreme Linke war also von der Vorstellung, das neue System könne parlamentarisch sein, weit entfernt und sah ihr Ziel darin, das Parlament zu stärken gegen eine von diesem unabhängig gedachte Exekutive.

Allerdings war auch die Art, wie auf der Rechten die standing order 78 verstanden wurde, zum Teil dazu angetan, das Mißtrauen der Linken zu bestärken. Der Abgeordnete v. Soiron hatte in seinem Ausschußbericht dieses Recht nicht als eine weise Selbstbeschränkung des Volkshauses⁹⁰⁾ erklärt, sondern als ein Recht der selbständig gedachten Regierung, der Verschwendungssucht des Parlamentes vorzubeugen. Als Heilmittel gegen einen Mißbrauch hatte er auch nicht ein Mißtrauensvotum, sondern die Anklage gegen den Finanzminister erwähnt. Auch hatte er in unhistorischer Weise behauptet, die Finanzinitiative sei ein Recht der englischen Regierung, das ihr zu allen Zeiten zugestanden habe.⁹¹⁾ In ähnlichem Sinn hatte sich Beseler im Verfassungsausschuß geäußert.⁹²⁾

Demgegenüber vertrat ein anderer gemäßigter Liberaler Mathy die Ansicht, daß in der neuen Verfassung, nach der die Macht der Gesamtheit im Reichstag konzentriert sei, eine Regierung nur bestehen könne, die sich auf die Mehrheit desselben stütze.⁹³⁾

89) So erwähnte M. Mohl, daß in Württemberg das Ministerium auf die Bitte der Stände, gewisse nützliche Ausgaben zu fordern, dieses abgelehnt habe, StB 4504.

90) StB 4495.

91) StB 4496.

92) Hübner-Droysen III S. 338.

93) StB 4506.

So stehen die Gruppen mit vertauschten Fronten gegenüber. Die Linke kämpft für die Erweiterung der Parlamentsrechte, setzt aber die Selbständigkeit der Regierung vom Parlament voraus, die Rechte will der Regierung ein nicht zu geringes Feld der Eigentätigkeit sichern und sieht zum Teil diese als identisch mit der Parlamentsmajorität an. Wohin man auch schaut, immer wieder wird bestätigt, daß eine klare verfassungsmäßige Grundentscheidung 1848 noch nicht vorlag. Diese Verfassung hätte ihre feste Gestalt erst durch die Praxis gewonnen, in einem weit stärkeren Maße als es bei jeder Verfassung der Fall ist, denn allzu gegensätzliche Möglichkeiten barg sie in ihrem Schoß.

Die Betrachtung der eben erörterten aus nichtbelgischem Rechtskreis stammenden Strukturprinzipien war notwendig, um den belgischen Einfluß in seinem Zusammenhang mit anderen Einflüssen zu sehen und damit in seiner Bedeutung erkennen zu können. Die Schwächung des Staateshauses hatte im belgischen Recht deshalb keinen Vorgang, weil dieses die völlige Parallelität der Kammern vorsieht mit der Ausnahme des art. 27, nach dem die Finanzvorlagen zuerst bei der Repräsentantenkammer eingebracht werden müssen.⁹⁴⁾ Das Initiativrecht der Regierung stand im Widerspruch zur formalen Gleichstellung der drei Repräsentanten in der Gesetzgebung, wie sie die belgische Verfassung kennt. Sie stellte als Recht einer vom Parlament unabhängig gedachten Regierung materiell eine Schwächung der Stellung des Parlaments dar. Das wäre dem Grundprinzip der belgischen Verfassung, die Kammern zu stärken, zuwidergelaufen.

94) In der Praxis verzichtete der Senat aber bald in Finanzfragen auf sein Amendierungsrecht, so daß die Gleichstellung lediglich eine theoretische Regelung des Verfassungstextes ist, vgl. Jellinek, Anteil, S. 108, Daß der Senat, wie die Verfassung ihn schuf, nicht die gewünschte Bedeutung erhielt, sagt Vauthier, a.a.O. S. 38, deutlich.

Dieses Grundprinzip, das allerdings auch noch von der Vorstellung einer wirklich von der Parlamentsmehrheit unabhängigen Regierung ausgeht, durchwirkt auch die Regelung des belgischen Finanzwesens. Und alle die Teile des § 103 RV 49, die auf eine Stärkung des Reichstages, hier allerdings vornehmlich des Volkshauses, hinzielen, sind unter dem Einfluß des und unter Berufung auf den belgisch-französischen Rechtskreis aufgenommen worden.

Das ist zunächst ein Zusatz zu Ziffer 2, in dem das Initiativrecht der Regierung festgelegt ist. Er lautet:

Jede Verwendung gilt nur für den besonderen Zweck, für welchen sie bestimmt worden. Die Verwendung darf nur innerhalb der Grenzen der Bewilligung erfolgen.

Er entspricht inhaltlich einem Minoritätsantrag zu § 19a (§ 103)⁹⁵⁾ und besagt dasselbe wie art. 116 Abs. 2 S. 2 belg. Verfassung:

Er (der Rechnungshof) sorgt dafür, daß in keinem Artikel Ausgaben des Staatshaushalts überschritten sind und daß kein Übertrag stattgefunden hat.

Diese Vorschrift bindet die Regierung strikt an den bewilligten Etat und läßt ihr keine Möglichkeiten, selbst im Speziellen frei zu disponieren (Spezialität des Budgets). Die Mehrheit des Verfassungsausschusses hielt diese Bindung der Regierung für zu streng.⁹⁶⁾ Sie war im Ausschuß bereits von den Abg. Mittermaier, Reh und Scheller unter Hinweis auf das französische System gefordert worden.⁹⁷⁾ Im Plenum wandte sich auch der Reichsfinanzminister v. Beckerath gegen diese Bestimmung vor allem mit der Begründung, die Minister, die eine Regierung bilden sollten, würden dadurch zu abhängigen Beamten gemacht.⁹⁸⁾ Trotz dieser Bedenken setzte sich aber die Ansicht der Minorität auch im Plenum durch, und

95) StB 4496.

96) So im Bericht v. Soiron StB 4496.

97) Vgl. Hübner-Droysen III, S. 342-345.

98) StB 4510.

der Zusatz wurde angenommen.⁹⁹⁾

Von vielleicht noch größerer Bedeutung ist der zweite Gegenstand des belgisch-französischen Einflusses auf § 103 in Ziff. 3:

Die Dauer der Finanzperiode und Budgetbewilligung ist ein Jahr.

Bereits die Verfassungen von 1791 und 1795 hatten die Finanzgesetze zu *leges annuae* erklärt.¹⁰⁰⁾ Die Belgier nahmen diese Form auf, teils im Gegensatz zu dem verhaßten holländischen System,¹⁰¹⁾ teils aber auch in Wiederanknüpfung an die eigene Tradition; so hatten die Stände von Brabant noch im 18. Jahrhundert ein Steuerbewilligungsrecht auf 6 Monate gehabt.¹⁰²⁾

Der Ausschuß hatte die Ziffer 3 in der Fassung vorgeschlagen:

Die Dauer der Finanzperiode ist ein Jahr. Zur Begründung hatte der Ausschußbericht lediglich darauf verwiesen, daß der Reichstag jährlich berufen werde und die Finanzperiode daher nur ein Jahr sein könne.¹⁰³⁾ Hiermit war stillschweigend schon mit der Übung der Einzelstaaten, die eine mehrjährige Finanzperiode kannten, gebrochen.¹⁰⁴⁾ Dennoch erregte diese Fassung das Mißtrauen einiger Fraktionen, ob dadurch die Periodizität der Steuererhebung ausgeschlossen sein sollte. Es wurden zwei Amendements eingebracht, in denen gefordert wurde, daß auch die Steuern immer nur für ein Jahr bewilligt werden dürften. Das eine von Moritz Mohl hielt sich auch in der Fassung sehr an das belgische Vorbild.¹⁰⁵⁾ Das andere des Abg. v. Hermann, das dann in die Verfassung

99) StB 4523.

100) Verf. 1791 titre V art. 1, Verf. 1795 Art. 302.

101) Errera a.a.O. S. 178, Jellinek, Gesetz u. Verordnung S. 165 f.

102) Jellinek, ebda, S. 164.

103) StB 4496.

104) Die Regierungen der Kollektiv-Note haben zur 2. Lesung angeregt, die Finanzperiode auf 3 Jahre festzusetzen. StB 5543. Der Verfassungsausschuß wies dieser Vorschlag aber zurück u.a. mit dem Argument, die jährl. Budgetbewilligung habe sich in der parlament. Geschichte aller größeren Staaten bewährt, StB 5773.

105) StB 4498. § 19b: Die Zölle, sowie alle andern Steu-

aufgenommen wurde, entspricht nicht art. 111, sondern art. 115 der belgischen Verfassung:

Die Kammern ... stimmen jährlich über den Staatshaushalt ab.

In der Sache will es aber die jährliche Steuerbewilligung treffen. Dies ergibt sich eindeutig aus der Beratung. In ihr hatte zuerst Motiz Mohl dem Vorschlag des Verfassungsausschusses vorgeworfen, er sehe keine Vorschrift über die Periodizität der Steuern vor und daraus folge, daß sie bis zur Abänderung gelten sollten. Das sei eine entscheidende Verkümmern des unbedingten Steuerbewilligungsrechts des Parlaments. Unter wörtlicher Zitierung des belgischen art. 111 verlangte er dann eine der belgischen ähnliche Regelung.¹⁰⁶⁾ Ebenso kritisierte v. Hermann die Ziff. 2 des Ausschlußvorschlages. Es erhellte aus ihr nicht, ob die Steuererhebung über die Finanzperiode fortdauern solle und eventuell auch die Budgetbewilligung nicht jährlich sein solle. Um allen Zweifeln vorzubeugen, schlug er die spätere Formulierung der Verfassung vor, die er so verstanden wissen wollte, daß nicht nur die Budgetbewilligung immer nur für ein Jahr ausgesprochen sein sollte.¹⁰⁷⁾ Der Berichterstatter v. Soiron versuchte zwar die Fassung des Ausschusses dahin zu interpretieren, daß die Erhebung einer auf längere Zeit bewilligten Steuer jährlich nachgesucht werden müsse.¹⁰⁸⁾ Doch erschien der Mehrheit der v. Hermannsche Antrag diese Intention deutlicher zu machen.

Sachlich will also § 103 Ziff. 2 dasselbe wie art. 111, 115 belg. Verf. Und daß er zumindest unter dem mitbestimmenden Einfluß dieser belgischen Vorschriften

ern..., welche das Reich erhebt, sollen ... als auf ein Jahr verwilligt angesehen werden und dürfen ohne neue Verwilligung nicht forterhoben werden. art. 111 Abs. 2: Die Gesetze, die sie (die Steuern) festlegen, haben nur für ein Jahr Kraft, wenn sie nicht erneuert werden.

106) StB 4503.

107) StB 4508.

108) StB 4517.

entstanden ist, beweist sowohl der Eingang des Mohlschen Amendements¹⁰⁹⁾, wie die ausdrückliche Zitierung des art. 111 durch den Antragsteller, wenn auch seine Formulierung zugunsten der knapperen des v. Hermannschen Antrages verworfen wurde.¹¹⁰⁾ Immerhin ist dieser Teil der Ziffer 2 Gegenstand der Auseinandersetzung gewesen. Dagegen ist die Einführung der jährlichen Finanzperiode, die ja, im Gegensatz zu den Einzelstaaten, auch etwas Neues war, ohne Debatte und ohne Widerspruch auch der konservativsten Rechten akzeptiert worden.¹¹¹⁾

Mit der gleichen Selbstverständlichkeit hat die Nationalversammlung das wichtigste Grundprinzip des Budgetrechts des französisch-belgischen Rechtskreises übernommen: die Einheitlichkeit und Totalität des Budgets, § 103 Ziff. 4.¹¹²⁾ Damit wurde das englische System des gespaltenen Budgets der consolidated fund charges und der supply charges, dem das Fondsystem der deutschen Einzelstaaten entsprach, abgelehnt.¹¹³⁾ Schließlich ist auch der große Schritt vom Budgetvollzugsgesetz zum Budgetfeststellungsgesetz¹¹⁴⁾, d.h. die Mitwirkung bei

-
- 109) Der Eingang lautet: In Erwägung, daß in anderen freien Staaten verfassungsmäßig bestimmt ist, daß die Steuern nur auf ein Jahr .. bewilligt werden .. StB 4497.
- 110) Auf die sachliche Übereinstimmung hatte v. Hermann selbst hingewiesen. Er sagte, mit seiner Formulierung falle also ein Vorwurf, den ein Vorredner (eben M. Mohl) dem Ausschuß gemacht habe, StB 4508.
- 111) Vgl. das Amendement v. Vincke u. Genossen (zum Großteil Mitglieder des Café Milani), das diese Vorschrift nicht ändern will, Ziff. 3 StB 4497.
- 112) Im Verfassungsausschußbericht wird diese Vorschrift überhaupt nicht begründet. Er beschäftigt sich mit dem Initiativrecht der Regierung und dem Kräfteverhältnis von Volks- und Staatenhaus. Das waren seine Probleme.
- 113) Vgl. Heckel HDSr II, S. 364. Welche Bedeutung der consolidated fund in England hatte, zeigt Gneist, a.a.O. S. 92. Danach waren in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts lediglich 1/7 der Einnahmen der Bewilligung des Parlaments unterworfen, also supply charges.
- 114) Die Termini sind Heckel, 1.c. S. 363 entnommen.

der Festsetzung der Ausgaben, der ebenfalls von der deutschen konstitutionellen Praxis zur belgischen überleitete, von der Nationalversammlung ohne Diskussion getan worden.¹¹⁵⁾ Im Budgetrecht ist die Nationalversammlung also am weitesten dem liberalen Vorbild der belgischen Verfassung gefolgt.

Erwähnt sei, daß ein Reichsrechnungshof vorgeschlagen wurde, der der Cour des Comptes der belgischen Verfassung entspricht.¹¹⁶⁾ Der Vorschlag wurde abgelehnt,¹¹⁷⁾ weil er - wenn auch sachlich berechtigt - aber zeitlich unpassend sei, da die Entwicklung des Finanzwesens nicht abzusehen sei und eine im voraus getroffene Bestimmung dieser hinderlich sein könne.¹¹⁸⁾

Abschließend ist noch die Frage zu erörtern, ob und in welchem Verhältnis die grundlegenden Budgetvorstellungen, die den beiden Verfassungen zugrunde liegen, in einer Beziehung zueinander stehen. In Belgien gilt es als selbstverständlich, daß es ein Budget und Steuern geben muß.¹¹⁹⁾ So ist im Congrès National von einem Steuerverweigerungsrecht auch nicht die Rede gewesen.¹²⁰⁾ Der Wandel der Staatsauffassung, der in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1791 Art. 13 sich in einer Steuerpflicht dokumentierte, kommt hierin zum Ausdruck. Im Staat der Volkssouveränität zahlt der Steuerzahler die Steuern als notwendige Mittel zur Erhaltung des Staates, der nun in eminentem Sinn sein Staat geworden ist, während er im Ständestaat nur dem ihm dualistisch

115) Vgl. wiederum das konservative Amendement v. Vincke, das diese Regel ebenfalls bestehen lassen will, StB 4497.

116) Amendement v. Hermann § 19b StB 4497.

117) StB 4525.

118) So Reichsfinanzminister v. Beckerath StB 4510, ähnlich v. Soiron im Schlußwort StB 4518.

119) Vgl. Vauthier, a.a.O. S. 99.

120) Vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 167.

gegenüberstehenden Monarchen Subsidien gewährte. In dieser positiven Haltung zum Staat liegt kein Gegensatz zu dem liberalen Bestreben, den Staat möglichst auf den Sicherheitszweck einzuschränken. Dem entspricht das Betonen der individuellen Rechte. Aber es war niemals zweifelhaft, daß diese Rechte geschützt werden mußten. Diese Aufgabe hatte der Staat, der insoweit bejaht wurde und auch als aus der Autonomie des Volkes geschaffen als den Bürgern eigene Institution empfunden wurde. Es wirkt hier aber auch das parlamentarische System dergestalt, daß die Steuerverweigerung ein obsoletes Mittel ist. So sagt Vauthier: Das Repräsentativsystem, wie es in Belgien verstanden und geübt wird, will, daß im Falle der Uneinigkeit zwischen den Kammern und der Regierung der König durch die Wahl von Ministern, welche das Vertrauen der Volksvertretung besitzen, die Einigkeit wiederherstellen solle. Ein bis zur Budgetverweigerung führender Antagonismus zwischen der Regierung und den Kammern ist also materiell undenkbar.¹²¹⁾ Ein aus den abstrakten Vorschriften der belgischen Finanzverfassung vielleicht deduzierbares Steuerverweigerungsrecht¹²²⁾ ist also für den parlamentarischen Staat eine

121) Vauthier, 1.c.

122) So Gneist, a.a.O. S. 130 f, als theoret. Möglichkeit auch von Vauthier, 1.c. bejaht. Richtig Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 167, daß nach dem Grundsatz der Volkssouveränität Bewilligungsrecht nicht als Verweigerungsrecht aufgefaßt wird. Es wäre dies auch logisch widersprüchlich, denn das souveräne Volk würde sich durch die Handlung seines Delegierten selbst etwas verweigern, da es auch Delegatär der Exekutive ist. Das Steuerverweigerungsrecht bleibt notwendig mit einer dualistischen Staatsauffassung verknüpft.

praktische Unmöglichkeit.

In der Paulskirche dagegen ist noch ein starker Einfluß altständischer Ideen festzustellen, der nur verständlich ist, wenn man einen nichtparlamentarisch regierten Staat voraussetzt. Für diesen, den konstitutionellen Staat hatten schon Rotteck und Pfizer als wirksamstes Kampf- und Druckmittel des Parlamentes gegen die Regierung die totale Steuerverweigerung für berechtigt erklärt.¹²³⁾ Und diese Vorstellung beherrschte auch ausgesprochen und unausgesprochen die Beratung in der Paulskirche.¹²⁴⁾ Hier vor allem sah man den Hebel, ein mißliebige Ministerium zu beseitigen.¹²⁵⁾ Um dieses Recht in der Verfassung ganz klar festzulegen, wurde von der Linken ein Amendement zu Ziff. 5 eingebracht, in dem ausdrücklich das Verweigerungsrecht festgestellt wurde.¹²⁶⁾ Aus dem Zentrum forderte ein Amendement die Feststellung des Rechts, das Budget zu verwerfen.¹²⁷⁾ In der Debatte hat niemand gegen dieses unbeschränkte Steuerbewilligungsrecht opponiert, auch nicht Robert v. Mohl, der in seinem Staatsrecht des Königreichs Württemberg die Unzulässigkeit der allgemeinen Steuerverweigerung vertreten hatte.¹²⁸⁾ Und der Berichterstatter beeilte sich, in seinem Schlußwort - nicht zu Unrecht - zu sagen, ein solches Verwerfungsrecht liege bereits in der Fassung des Bewilligungsrechts, denn wer dieses Recht

123) Vgl. dazu Jellinek, S. 170 ff.

124) Vgl. die Reden der Abg. M. Mohl StB 5303/4, Freudentheil StB 4509.

125) So sagte der Abg. M. Mohl einmal, die Macht der Steuerbewilligung sei das einzige Mittel, um mißliebige Minister zu entfernen, StB 5176.

126) Amendement Hehner StB 4498.

127) Amendement v. Hermann StB 4497.

128) a.a.O. Bd. I, S. 626 ff, wo er sich scharf mit Pfizers Auffassung auseinandersetzt.

habe, brauche auch nichts zu bewilligen.¹²⁹⁾ Doch setzte die Mehrheit den Zusatz "oder verworfen" der Ziff. 5 hinzu:

Dieses ordentliche Budget wird ... geprüft ... bewilligt oder verworfen.

Man kann G. Jellinek nur zustimmen, wenn er sagt, 1848 sei die Lehre vom "konstitutionellen Steuerverweigerungsrecht" herrschende Lehre gewesen.¹³⁰⁾

Doch wurde auch von den Anhängern des Steuerverweigerungsrechts dieses nicht absolut gesetzt, sondern anerkannt, daß es Posten geben könne, die nicht verweigert werden könnten. Der Abg. Freudentheil zählt hierzu Ausgaben, die auf besonderen Privattiteln beruhen oder durch besondere Reichsgesetze ein für alle Mal festgesetzt sind.¹³¹⁾ Das sei aber so selbstverständlich, daß es nicht besonders erwähnt zu werden brauche.¹³²⁾

Der Gegensatz zur belgischen Auffassung ist deutlich. Die deutsche geht vom unabhängigen Ministerium aus, dem gegenüber man nicht auf die Beschwerde und Anklage beschränkt bleiben, sondern dem man auch mit dem Druck der Steuerverweigerung entgegentreten will.¹³³⁾ Der Gedanke, ein mißliebige Ministerium durch ein Mißtrauensvotum beseitigen zu können, liegt dieser Vorstellung völlig fern. Auch solche, die bereits an die Verwirklichung eines parlamentarischen Systems dachten¹³⁴⁾,

129) StB 4517.

130) Gesetz und Verordnung S. 173.

131) Das gilt auch für die franz.-belg. Praxis, vgl. Gneist, a.a.O. S. 126. Die Verf. 1791 führte in tit. V art. 2 bestimmte Ausgaben auf, die unbedingt bewilligt werden mußten (Zivilliste u. Nationalschuld)

132) StB 4509.

133) so Freudentheil, StB 4509.

134) z.B. die erwähnten Äußerungen Dahlmanns, Bassermanns, Mathys.

wandten doch nichts gegen die Steuerverweigerung als obsoletes Mittel ein. Entweder standen sie noch im Banne überkommener Vorstellungen oder sie hielten ihre Argumentation für nutzlos.

Neben diesem anderen Verständnis der Regierungsform lag der deutschen Haltung auch ein anderes Staatsgefühl zugrunde. Dem Staat die notwendigen Mittel zu verweigern, ist nur aus einer Haltung zu erklären, die Ausfluß der Tatsache ist, daß der Betreffende noch nicht in den Staat integriert ist, daß der Staat ihm noch immer gegenüber steht, vielleicht als notwendig anerkannt, aber nie als Eigentum begriffen.

VI. Schlußbetrachtung

=====

Carl Schmitt hat einmal die Geschichte der politischen und staatsrechtlichen Ideen des 19. Jahrhunderts in dem Schlagwort vom Siegeszug der Demokratie zusammengefaßt¹⁾, und Franz Schnabel hat den 2. Band seiner Geschichte des 19. Jahrhunderts unter das Thema Volkssouveränität und Monarchie gestellt. In diesen Begriffen manifestiert sich die neue Grundtendenz im Gegensatz und in ihrer Überwindung der vorhergehenden. Und doch kommt in ihnen ein sowohl anthropologisches und politisches wie verfassungsrechtliches Charakteristikum dieser Zeit, das bis heute nachwirkt, nicht zum Ausdruck: der Liberalismus als das Bestreben, das aus mannigfaltigen religiösen und philosophischen Quellen entstammt, das Individuum zum Mittelpunkt des Interesses und seine Förderung zum Zweck der öffentlichen Betätigung zu machen. Jeder Versuch in dieser Zeit, eine Verfassung zu schaffen, mußte das Verhältnis von Demokratie, Liberalismus und Monarchie regeln. Die belgische hat auf demokratischer Grundlage das Monarchische bis zur bloßen Regierungsform zurückdrängend eine starke

1) Parlamentarismus, S. 418.

Moderierung durch ihre liberalen Charakterzüge erfahren, so daß sie den Zeitgenossen weniger als eine demokratische denn eine liberale erschien. Die Verfassung der Paulskirche hat unter stärkerer Betonung des Monarchischen und unter - teilweise aus sachfremden Überlegungen entsprungener - Aufnahme radikal demokratischer Gedanken den Gegensatz, der dieses Jahrhundert kennzeichnet, stärker in die Verfassung hineingetragen als die belgische. Sie ist vor allem nicht so stark liberal moderiert wie jene und hätte es dem Entwurf ihrer Väter nach noch weniger sein sollen. Es fällt auf, daß die liberale Tradition des alten Reiches mit seiner "teutschen Libertät"²⁾ 1848 keine Rolle mehr spielt. Der Liberalismus wird in der abstrakt-rationalistischen Form des französisch-belgischen Rechtsdenkens erfaßt und in dieser Form rezipiert. Diese Tatsache ist Ursache und Wirkung zugleich, daß die belgische Verfassung zu einem bestimmenden Vorbild für die Reichsverfassung geworden ist. Für den monarchischen Charakter konnte die belgische Verfassung kein Vorbild sein, hier gab es auch eine ausgeprägte deutsche Tradition in der Lehre und der Praxis der Einzelstaaten, für die demokratischen Teile transzendierte die Reichsverfassung den belgischen Modus, da hier auf radikaldemokratische Vorbilder zurückgegriffen bzw. bewußt oder unbewußt der fortgeschrittenen Entwicklung Rechnung getragen wurde. Aber der liberale Teil der Reichsverfassung ist nach Form und Inhalt ohne die belgische Verfassung nicht denkbar. Nicht immer

2) Auf diese Wurzel des Liberalismus weist Scupin im Bonner Kommentar, Einl. zum Bundesrat S. 45 hin. Vielleicht war mit dieser Vorstellung zu sehr die Erinnerung an die Zersplitterung des Reiches verbunden, so daß die unitarische Gegenströmung auch dieses liberale Stück hinwegspülte. Zum unitar. Grundcharakter der RV vgl. Anschütz, Leitgedanken, S. 5 ff.

ist das belgische Vorbild durchgedrungen, in wichtigen Punkten setzte sich die positivere Staatseinstellung der deutschen Liberalen gegen eine Schwächung der Staatsgewalt zur Wehr. Wo immer aber die Staatsgewalt durch Balancierung der Funktionen der einzelnen Repräsentanten oder durch Bevorzugung der Wahlrepräsentanten zu Gunsten des individualistischen Staatsdenkens moderiert wurde, da hat die belgische Verfassung - fast immer durch ihre abstrakte und präzise Formel und sehr oft auch durch ihren Inhalt - einen bestimmten Einfluß ausgeübt.

Lebenslauf

Am 18. Mai 1929 wurde ich als Sohn des Schreinermeisters Robert Reineke und seiner Ehefrau Elisabeth geb. Ellermann in Plettenberg geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Das Reifezeugnis erhielt ich am 23. Februar 1950 von der neusprachlichen Abteilung des Aloysiuskollegs in Bad Godesberg.

Ich studierte Philosophie und kath. Theologie vom Wintersemester 1951/52 bis zum Wintersemester 1952/53 an der Phil.-Theol.-Akademie in Paderborn, im Sommer- und Wintersemester 1953/54 an der Universität München. Dort nahm ich im Wintersemester 1953/54 das Studium der Rechtswissenschaften auf, das ich seit dem Sommersemester 1954 an der Universität Münster/Westf. fortsetzte und mit dem Wintersemester 1955/56 dort beendete.

Am 23. Juli 1956 bestand ich in Hamm die erste und am 2. August 1960 in Düsseldorf die zweite juristische Staatsprüfung.

